

Relatório UTAO n.º 3/2020

Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

13 de fevereiro de 2020

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 e Vítor Nunes Canarias.

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 3/2020

Data de publicação: 13 de fevereiro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 12/02/2020

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

Índice geral

SUMÁRIO	1
1 INFORMAÇÃO PRÉVIA.....	1
2 SALDO GLOBAL	2
3 RECEITA EFETIVA.....	5
3.1 VISÃO PANORÂMICA.....	5
3.2 RECEITA FISCAL	8
3.3 RECEITA CONTRIBUTIVA	12
3.4 OUTRAS RECEITAS.....	12
4 DESPESA EFETIVA.....	15
4.1 VISÃO PANORÂMICA.....	15
4.2 DESPESA CORRENTE	17
4.3 DESPESA DE CAPITAL	19
5 APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	21
5.1 SEGURANÇA SOCIAL	21
5.1.1 <i>Análise agregada: Orçamento do Estado, estimativa de execução e</i> <i>execução provisória de 2019</i>	<i>21</i>
5.1.2 <i>Análise por sistemas de proteção social</i>	<i>27</i>
5.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	30
ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTERANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA	34
ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA	37

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.....	8
TABELA 5 – RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, POR SUBSECTOR	9
TABELA 6 – RECEITA NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	13
TABELA 7 – DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA E PRINCIPAIS RUBRICAS	15
TABELA 8 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	17
TABELA 9 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	18
TABELA 10 – SUBSÍDIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	18
TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	19
TABELA 12 – INVESTIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	20
TABELA 13 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	21
TABELA 14 - EXECUÇÃO MENSAL DA SEGURANÇA SOCIAL EM TERMOS NÃO AJUSTADOS	22
TABELA 15 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL, SEM E COM AJUSTAMENTOS	23
TABELA 16 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA (AJUSTADA)	29
TABELA 17 – AJUSTAMENTO EFETUADO À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA CGA DOS ANOS DE 2018 E 2019	31
TABELA 18 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	32
TABELA 19 – QUANTIFICAÇÃO DOS AJUSTAMENTOS À CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	36
TABELA 20 – CONTA CONSOLIDADA (AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019	37
TABELA 21 – CONTA CONSOLIDADA (NÃO AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019	38
TABELA 22 – CONTA CONSOLIDADA (AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EVOLUÇÃO ANUAL PREVISTA NO OE/2019 E A ESTIMATIVA PARA 2019.....	38

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – VARIAÇÕES ANUAIS DA RECEITA E DA DESPESA: OE/2019 E EXECUÇÃO FACE À CGE/2018.....	4
GRÁFICO 2 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NO SALDO GLOBAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS FACE AO OE/2019	5
GRÁFICO 3 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA EFETIVA FACE AO OE/2019.....	6
GRÁFICO 4 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA EFETIVA FACE À ESTIMATIVA PARA 2019 QUE CONSTA NO RELATÓRIO DA POE/2020.....	6
GRÁFICO 5 – CRESCIMENTO DA RECEITA FACE À EXECUÇÃO DE 2018: RELAÇÃO ENTRE EXECUÇÃO PROVISÓRIA E PREVISÕES.....	7
GRÁFICO 6 – RECEITA FISCAL COBRADA PELAS AP ATÉ FINAL DO ANO DE 2019, POR CLASSE E POR TIPO DE IMPOSTO	10
GRÁFICO 7 – VARIAÇÃO DA RECEITA FISCAL E COMPARAÇÃO COM O OBJETIVO POR CLASSE E POR TIPO DE IMPOSTO	11
GRÁFICO 8 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA CORRENTE NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL FACE AO OE/2019.....	14
GRÁFICO 9 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA CORRENTE NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL FACE À ESTIMATIVA PARA 2019.....	14
GRÁFICO 10 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA DE CAPITAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL FACE AO OE/2019	14
GRÁFICO 11 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA DE CAPITAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL FACE À ESTIMATIVA PARA 2019.....	14
GRÁFICO 12 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA DESPESA EFETIVA.....	15
GRÁFICO 13 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS TRANSVERSAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	16
GRÁFICO 14 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES	24
GRÁFICO 15 – COBRANÇA COERCIVA DE CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES	24
GRÁFICO 16 – DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS, EXCETUANDO PENSÕES, EM TERMOS ACUMULADOS	26
GRÁFICO 17 – DESPESA COM PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO E APOIO AO EMPREGO, VALORES MENSIS ACUMULADOS.....	26
GRÁFICO 18 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DA TRANSFERÊNCIA DO FSE E DA DESPESA COM FORMAÇÃO PROFISSIONAL COFINANCIADA PELO FSE EM 2019.....	27
GRÁFICO 19 – SALDO GLOBAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL (AJUSTADO).....	28

GRÁFICO 20 – RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM PENSÕES E ABONOS (AJUSTADA) -2019	33
GRÁFICO 21 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES PARA A CGA (PREVISÃO <i>VERSUS</i> EXECUÇÃO) NO PERÍODO 2014–2019	34

Índice de Caixas

CAIXA 1 – AJUSTAMENTOS EFETUADOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	34
--	----

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 do 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

Sumário

Em termos comparáveis, as Administrações Públicas apresentaram em 2019 um saldo global negativo, mas superior ao registado no ano anterior e também acima do objetivo do OE/2019. Com efeito, a variação homóloga registada em 2019 foi positiva e contrasta com a deterioração prevista no OE/2019 para o total do ano. A melhoria do saldo global em 2019 resulta do facto de o crescimento homólogo da receita efetiva ter sido superior ao verificado na despesa efetiva. Contudo, tanto a receita efetiva como a despesa efetiva cresceram abaixo do objetivo do OE/2019. Por subsectores, destacam-se os contributos positivos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local.

A receita efetiva cresceu 4,0% em 2019, situando-se abaixo do objetivo do OE/2019 (6,2%) e da estimativa para 2019 apresentada na POE/2020 (4,9%). A execução provisória de 2019 confirmou o padrão que vinha sendo sinalizado pela UTAO ao longo da execução: a cobrança de receita quedou-se globalmente abaixo do previsto, mesmo após a revisão da estimativa de 2019, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não é suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva, designadamente das "Outras receitas correntes" e receitas de capital. A receita fiscal constitui a principal motor do crescimento da receita efetiva em 2019, logo seguida das contribuições sociais. Na receita fiscal, o IVA constitui o principal imposto em Portugal, aumentando em 2019 o seu peso na receita efetiva, determinando a evolução da tributação indireta; na tributação direta, este papel está reservado ao IRS. A componente não fiscal nem contributiva da receita fechou o ano com um crescimento quase nulo, muito inferior ao programado no OE/2019 e abaixo do avançado na estimativa de 2019, destacando-se na Administração Central a subexecução da alienação de património e das transferências provenientes da União Europeia.

Relativamente à despesa efetiva, o crescimento homólogo em 2019 (2,6%) foi inferior ao implícito no OE/2019 (6,4%). Por componentes, as despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços registaram um aumento acima do objetivo anual, enquanto o investimento, os subsídios e as outras despesas correntes apresentaram uma taxa de variação abaixo da que se encontrava autorizada no OE/2019. Como riscos ascendentes, concretizaram-se as insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental da Saúde e para despesas com pessoal no da Educação, em linha com o padrão registado nos anos anteriores. Como risco descendente, concretizou-se a subexecução na despesa de investimento, sendo também um padrão recorrente nas execuções dos anos anteriores, a qual está correlacionada com a subexecução na receita de capital.

O saldo da Segurança Social (não ajustado) registado em 2019 é superior em 837 M€ ao excedente orçamental obtido em 2018 e 1143 M face ao previsto no OE/2019, sendo o sistema previdencial, através do aumento da receita com contribuições e quotizações, 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, situou-se 37,7% acima do excedente registado em 2018, contrariando a redução prevista no OE/2019 para o ano todo. A receita e a despesa assentes em transferências da UE também revelaram neste subsector sobreorçamentações substanciais e recorrentes. Em 2019, a execução provisória da despesa no sistema de proteção social de cidadania ficou abaixo das dotações orçamentadas. A CGA, após o ajustamento introduzido pela UTAO, registou um saldo global deficitário em linha com o previsto no OE/2019, apesar da evolução mais favorável da receita com contribuições e quotizações.

Globalmente, a conta provisória de 2019 veio confirmar os padrões de regularidade nos desvios entre execução e orçamentação documentados para 2014 a 2018 no recente [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro: i) sobreorçamentação de receitas provenientes da UE e da venda de bens e serviços, bem como das despesas de investimento e com formação profissional; ii) suborçamentação de receitas fiscais e contributivas (Segurança Social e CGA), bem como de encargos com pessoal (concentrada no sector da Educação) e aquisições de bens e serviços (sobretudo no sector da Saúde).

1 Informação prévia

1. Este documento aprecia a execução orçamental das Administrações Públicas no ano de 2019, na ótica da contabilidade pública. Com regularidade mensal, a coleção que este relatório integra monitoriza os desenvolvimentos orçamentais no sector das Administrações Públicas (AP) com base no

subsistema orçamental do sistema de contabilidade pública. Este subsistema apenas consolida contas entre subsectores na base de caixa. Cada relatório examina os valores acumulados desde o início do exercício económico até ao final do mês de referência. No caso concreto deste relatório, o mês de referência é dezembro de 2019. Os desenvolvimentos financeiros, nomeadamente as operações com passivos financeiros, são apreciados na coleção “Acompanhamento do financiamento da economia e da dívida pública”.

2. 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 27 de janeiro de 2020, relativa às contas das AP do período janeiro–dezembro de 2019, na ótica da contabilidade pública. Deve sublinhar-se que aquele número desta fonte apresenta a execução provisória completa do ano de 2019. 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.

3. 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.

4. Antes do ano terminar, ficou disponível a estimativa de execução para o exercício completo de 2019 elaborada pelo Ministério das Finanças. O relatório do Ministério das Finanças (MF) que acompanha as propostas de Orçamento do Estado para o ano seguinte costumam incluir a estimativa do MF para a execução no conjunto do ano anterior. Os números desta coleção UTAO publicados após a divulgação desse relatório estabelecem também comparações entre a execução acumulada observada e a execução estimada. Desta vez, a estimativa só ficou conhecida em 16 de dezembro de 2019, pelo que este é o primeiro relatório da UTAO a poder usar esse referencial. Será invocado nas Secções 3 a 5. Como se verá, apesar de a estimativa ter sido divulgada já a meio do último mês do exercício de 2019, há diferenças a ter em conta na comparação com a execução provisória da totalidade do ano.

5. 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 1, pp. 34 e seguintes. Com exceção da Tabela 1 e da Tabela 21, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

2 Saldo global

6. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas foi de – 599 M€ no final de 2019, o que corresponde a um aumento homólogo de 1642 M€. De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo global 1642 M€ acima do observado no período homólogo (Tabela 1 e Tabela 21). Esta evolução no saldo acumulado até dezembro de 2019 deveu-se, essencialmente, aos contributos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local. De destacar que o objetivo anual do saldo global em contabilidade pública (mais estritamente, em termos de fluxos de caixa) para 2019, inscrito no OE/2019,

tinha implícito o acréscimo homólogo de 24 M€ face ao saldo apurado na CGE/2018, o que compara com o aumento de 1 642 M€ relatado pela execução provisória.

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

Subsetor	Jan-dez 2018	Jan-dez 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-3666	-3969	-303	-3 666	-5 426	-1 760
2. Serviços e Fundos Autónomos	-976	101	1 076	-976	877	1 853
do qual: EPR	-2130	-748	1 383	-2 130	-315	1 816
3. Administração Central (1+2)	-4642	-3868	774	-4 642	-4 549	93
4. Segurança Social	1977	2808	831	1 977	1 665	-313
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2664	-1060	1 605	-2 664	-2 884	-220
6. Administração Regional e Local	424	461	38	424	668	244
6.1 Administração Regional	-32	-130	-97	-32	-66	-34
6.2 Administração Local	456	591	135	456	733	277
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-2241	-599	1 642	-2 241	-2 217	24

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

7. Após os ajustamentos dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, a melhoria do saldo global é menos expressiva. No entanto, esta variação homóloga positiva em 2019 contrasta com a 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 1. Os ajustamentos efetuados têm relevância material, evidenciada pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 19, p. 36. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas situou-se em – 987 M€ no final do ano 2019, o que reflete uma subida homóloga de 1173 M€, devida, essencialmente, aos contributos dos subsectores Serviços e Fundos Autónomos, Segurança Social e Administração Local. De referir que o acréscimo homólogo de 1173 M€ no saldo global contrasta com a deterioração de 316 M€ implícita ao OE/2019 para o total do ano.

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

Subsetor	Jan-dez 2018	Jan-dez 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-3 480	-3 995	- 515	-3 480	-5 442	-1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos	- 976	- 19	956	- 976	877	1 853
do qual: EPR	-2 130	- 748	1 383	-2 130	-315	1 816
3. Administração Central (1+2)	-4 455	-4 014	441	-4 455	-4 565	- 109
4. Segurança Social	1 872	2566	693	1 872	1 422	- 451
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2 583	-1 448	1 135	-2 583	-3 143	- 560
6. Administração Regional e Local	424	461	38	424	668	244
6.1 Administração Regional	- 32	- 130	- 97	- 32	- 66	- 34
6.2 Administração Local	456	591	135	456	733	277
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-2 160	-987	1 173	-2 160	-2 475	-316

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

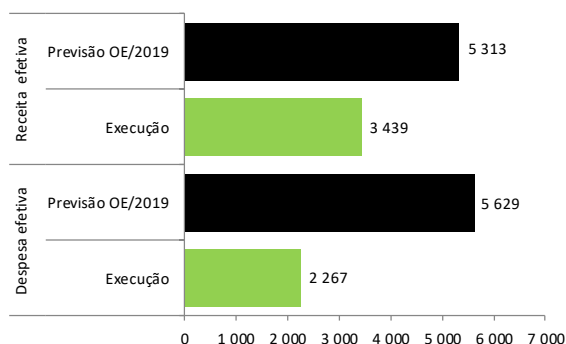
8. O aumento do saldo global das Administrações Públicas em 2019 decorre do facto de o crescimento da receita efetiva ter sido superior ao da despesa efetiva. Contudo, quer a receita efetiva quer a despesa efetiva ficaram abaixo do aumento previsto no OE/2019 (Tabela 3). Por subsector, registou-se um aumento homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos, na Segurança Social e na Administração Local (Tabela 2). 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. De referir que o montante executado desta transferência de capital ficou abaixo do orçamentado no OE/2019 (1172 M€).

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	var. homóloga		Grau execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Receita efetiva	85 232	88 671	3 439	4,0	90 545	5 313	6,2	97,9
Corrente	83 170	86 528	3 358	4,0	87 243	4 073	4,9	99,2
Capital	2 062	2 143	81	3,9	3 302	1 240	60,1	64,9
Despesa efetiva	87 392	89 658	2 267	2,6	93 021	5 629	6,4	96,4
Corrente primária	73 265	75 560	2 295	3,1	77 258	3 993	5,5	97,8
Juros	8 428	8 085	-342	-4,1	8 303	-124	-1,5	97,4
Capital	5 699	6 013	314	5,5	7 459	1 760	30,9	80,6
Saldo global	-2 160	-987	1 173		-2 475	-316		

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

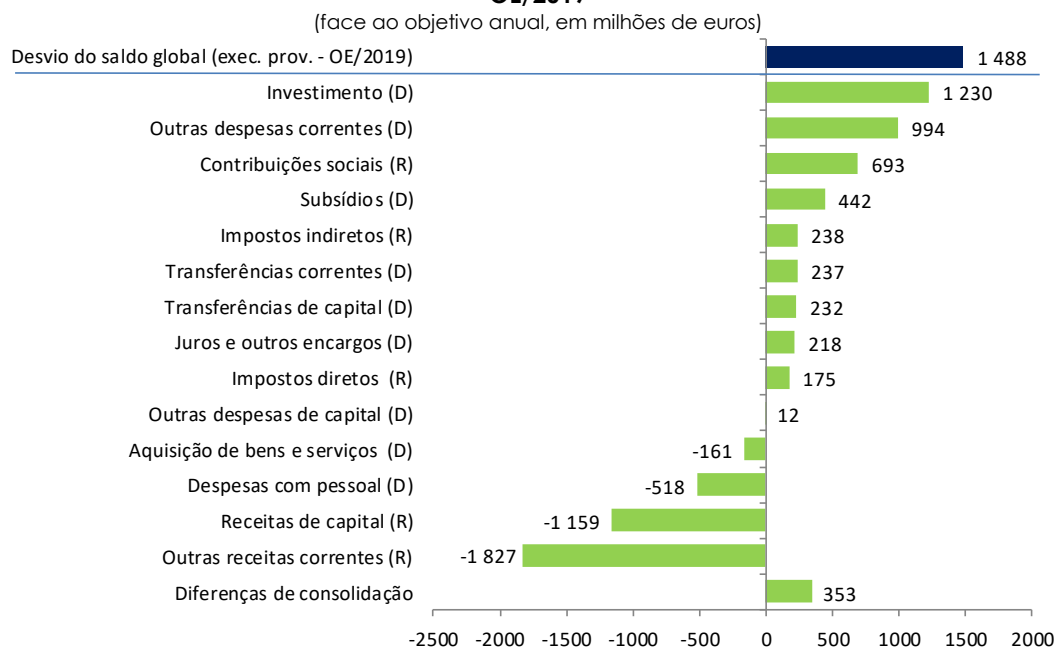
Gráfico 1 – Variações anuais da receita e da despesa: OE/2019 e execução face à CGE/2018
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

9. O saldo global das Administrações Públicas de - 987 M€ ficou acima do valor - 2475 M€ previsto no OE/2019, refletindo, assim, um desvio de 1488 M€. Para este resultado contribuíram tanto rubricas de despesa com execução abaixo do orçamentado, como rubricas de receita executadas acima do previsto (Gráfico 2). Destacam-se, nestes papéis, os desvios no investimento e nos subsídios, bem como nas contribuições sociais e na receita fiscal. Em sentido oposto, destacam-se as despesas com pessoal acima do orçamentado, bem como a subexecução da receita de capital e das outras receitas correntes.

Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio no saldo global das Administrações Públicas face ao OE/2019



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: a barra azul ilustra a diferença entre a execução provisória do saldo global e o valor desta variável inscrito no OE aprovado. É positiva, pelo que reflete um comportamento acima do esperado. As barras verdes separam as rubricas de receita e despesa que contribuíram para este desempenho daquelas que o prejudicaram. Assim, o comprimento das barras verdes à direita (esquerda) do eixo vertical ilustra a magnitude da contribuição (penalização) para um saldo maior (menor) do que o esperado nas rubricas respetivas. No caso da despesa (receita), ficam do lado direito do eixo as rubricas com execução abaixo (acima) do valor orçamentado e do lado esquerdo do eixo as demais. Por construção, a soma das contribuições com as penalizações só não corresponde ao desvio no saldo global, i.e., ao comprimento da barra azul, por causa da dotação provisória no montante de 330 M€. De acordo com o procedimento natural para esta dotação, ela foi inscrita no OE/2019 em "outras despesas correntes" e acabou sendo utilizada noutras rubricas de despesa.

3 Receita efetiva

3.1 Visão panorâmica

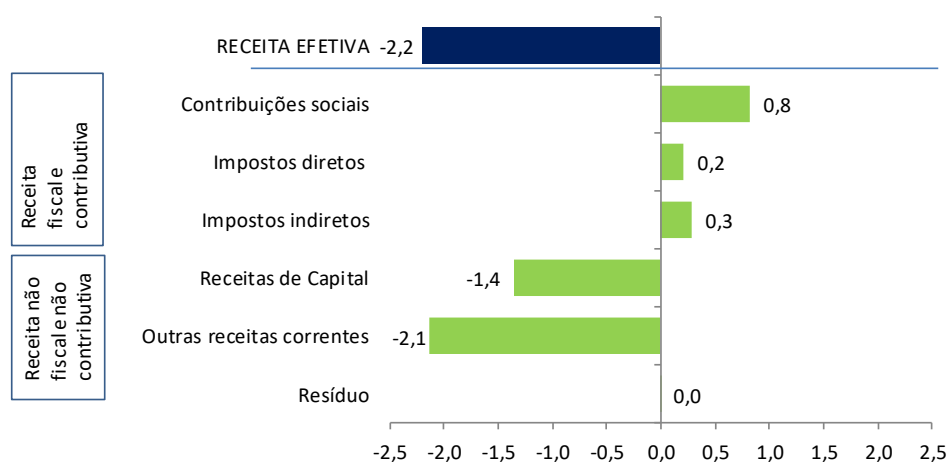
10. A receita efetiva consolidada das Administrações Públicas cresceu 4,0% em 2019. A execução provisória do ano de 2019 apurou uma cobrança de receita efetiva de 88 671 M€, situando-se 3439 M€ acima da do ano anterior (CGE/2018), o que representa um grau de cobrança de 97,9% face ao OE/2019 (Tabela 3 e Tabela 20). A Tabela 22 compara a execução provisória com a estimativa de execução constante do relatório do MF que acompanhou a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) em 16 de dezembro último. Verifica-se aí que a execução provisória observada constituiu 99,2% da execução estimada.

11. A estimativa de execução reduziu em 1,4 p.p. a meta da receita efetiva face ao nível assumido no orçamento aprovado. Abra-se aqui um parêntesis para comparar os dois exercícios de previsão do MF para receita a cobrar em 2019. Face à execução de 85 232 M€ verificada em 2018, o OE/2019 tinha como objetivo receber 90 545 M€. A estimativa divulgada em dezembro baixou o objetivo para 89 368 M€. Esta redução corresponde a 1,4 p.p. quando medida em percentagem da execução apurada na CGE do ano de 2018, 85 232 M€. É possível decompor a comparação de metas por componentes da receita. A redução da meta da receita concentrou-se na componente não fiscal nem contributiva da receita (-2,8 p.p.). A meta para a receita fiscal e contributiva subiu 1,5 p.p. face à assumida no OE/2019. Por rubricas, foram revistas em alta as contribuições sociais (0,8 p.p.), os impostos indiretos e os impostos diretos (cada um com 0,3 p.p.) e em baixa as outras receitas correntes (-1,7 p.p.) e as receitas de capital (-1,2 p.p.). Feche-se o parêntesis.

12. Volte-se à apreciação da execução provisória para comentar a significativa redução da amplitude do desvio daquela entre os dois referenciais, orçamento inicial e estimativa de execução. Esta estimativa foi utilizada como ponto de partida para a elaboração da proposta de orçamento para 2020. Tendo sido divulgada em 16 de dezembro, incorporou os desenvolvimentos da execução nos primeiros dez meses do ano, a previsão para os dois meses restantes e as metas fiscais e orçamentais que o Governo pretendia então atingir para o conjunto do ano. Tem, portanto, por detrás de si muito mais informação do que a previsão orçamental efetuada um ano antes, pelo que a compressão do desvio é compreensível. O calendário eleitoral de 2019, e o conseqüente adiamento da entrega da POE/2020 para dezembro, estreitaram o lapso de tempo entre a elaboração da estimativa e a divulgação da execução provisória para 2019. Ainda assim, a revisão da receita no âmbito da estimativa para 2019 (redução de 1,4 p.p. no objetivo global de cobrança de receita efetiva, como já referido) revelou-se globalmente insuficiente, uma vez que a cobrança provisória se quedou 0,8 p.p. abaixo da estimativa avançada na POE/2020.

13. O crescimento da receita quedou-se, pois, aquém dos objetivos, tomando como referência quer o OE/2019 (- 2,2 p.p.), quer a meta revista em baixa da estimativa para 2019 da POE/2020 (- 0,8 p.p.). Este crescimento situa-se aquém do previsto e representa um desvio de -2,2 p.p. (- 1874 M€) face ao objetivo inicial do OE/2019 (Gráfico 3), reduzindo-se para -0,8 p.p. (- 697 M€) quando se toma como referência a estimativa anual ajustada para 2019 que acompanha a POE/2020 (Gráfico 4).

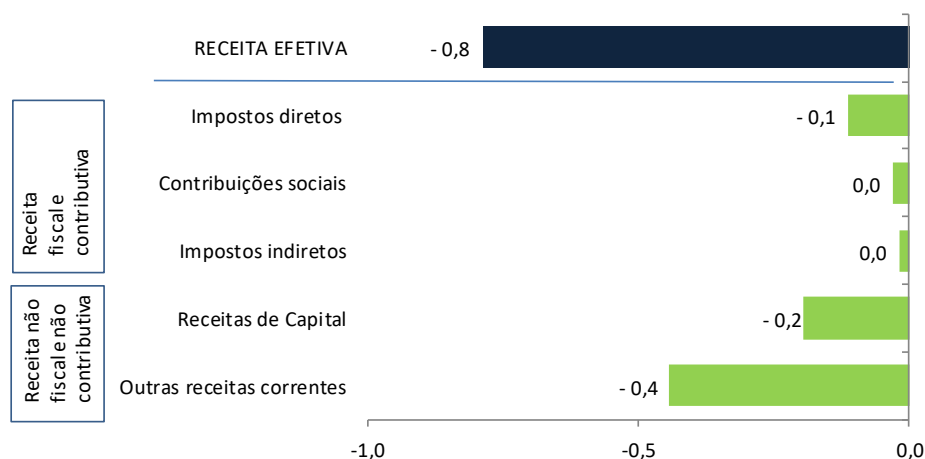
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2019
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 20.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face à estimativa para 2019 que consta no relatório da POE/2020

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

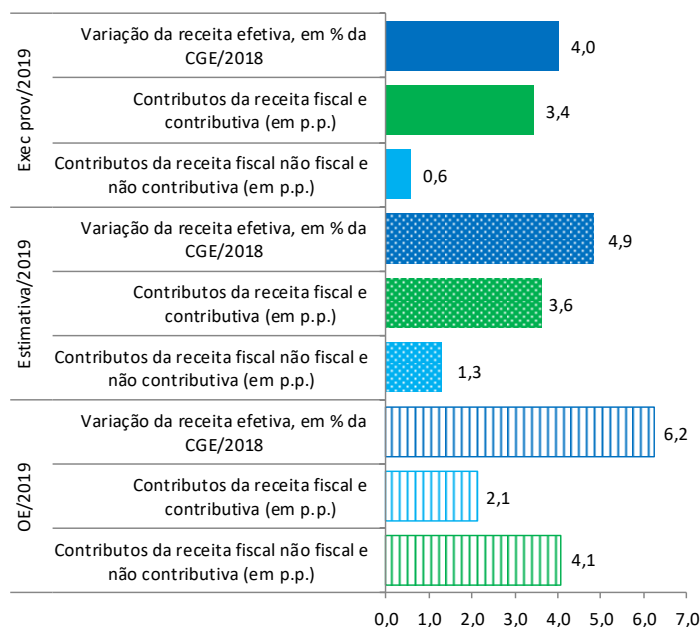


Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

14. O crescimento de 4,0% da receita efetiva em 2019 foi determinado, em larga escala, pela receita fiscal e contributiva, com contributos aproximadamente iguais, e, em menor escala, pela componente não fiscal nem contributiva. O crescimento de 4,0% da receita efetiva foi alcançado com contributos sensivelmente iguais da receita fiscal (1,8 p.p.) e da receita contributiva (1,7 p.p.) e, em menor montante, da componente não fiscal e não contributiva (0,6 p.p.), designadamente das outras receitas correntes (0,5 p.p.) e, residualmente, das receitas de capital (0,1 p.p.). A parte superior do Gráfico 5 ilustra visualmente estas diferenças entre a execução e a programação orçamentais (as três barras de cor com fundo cheio). O gráfico tem dois outros conjuntos de fundos: ponteadas e às riscas. O fundo ponteadas serve para comparar a estimativa de execução em 2019 com a execução observada (CGE) em 2018 e o fundo riscado para comparar o exercício de previsão anterior (o OE/2019 inicial) também com a CGE de 2018. Os números para os três conjuntos de cores provêm da Tabela 22. A comparação dos desvios face à execução de 2018 entre o primeiro exercício de programação anual (OE/2019 aprovado pela Assembleia da República no final de novembro de 2018), o segundo exercício de programação (estimativa em meados de dezembro de 2019) e a execução provisória do ano repetem resultados de exercícios anteriores: (1) a sucessiva revisão em baixa do crescimento da receita (de 6,2% no OE/2019 para 4,9% na estimativa, fechando o ano com 4,0%) e; (2) o enviesamento da estrutura de cobrança, com o aumento sucessivo do peso da tributação e das contribuições sociais no conjunto da receita efetiva (que passa de um contributo previsional de 2,1 p.p. no OE/2019, a que corresponde um peso de 34%, para um contributo de 3,4 p.p. na execução provisória de 2019 e um peso de 84% no crescimento), em detrimento das restantes componentes da receita. A repetição dos sinais nestes desvios denotam comportamentos regulares do previsor e do executor orçamental. O [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, documentou estas regularidades desde 2015 nos desvios entre execução e orçamentação, tanto em contabilidade nacional (vide Capítulo 11) como em contabilidade pública (Secção 12.3).

Gráfico 5 – Crescimento da receita face à execução de 2018: relação entre execução provisória e previsões

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



Fontes: DGO, Estimativa 2019 no Relatório MF da POE/2020 e cálculos da UTAO.

15. A execução provisória de 2019 confirma a tendência que a UTAO veio sinalizando ao longo da execução, nos meses anteriores: a cobrança de receita quedou-se globalmente abaixo do previsto, mesmo após a revisão com a estimativa 2019, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não é suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva. Numa apreciação geral dos contributos para os desvios face aos dois referenciais produzidos pelo Ministério das Finanças (OE/2019, ilustrado no Gráfico 3 e estimativa anual de 2019 da POE/2020, no Gráfico 4), verifica-se que as componentes não fiscais e não contributivas da receita

(outras receitas correntes e receita de capital) mantiveram-se abaixo do esperado pelo previsor, mesmo após revisão em baixa dos seus objetivos no âmbito da estimativa de 2019, confirmando a sobreorçamentação que a UTAO vem sinalizando ao longo do exercício na sua coleção de acompanhamento à execução orçamental em contabilidade pública. No respeitante às contribuições sociais e à receita fiscal, a cobrança situou-se claramente acima do objetivo inicial (+ 0,8 p.p. e + 0,5 p.p., respetivamente, no Gráfico 3) face ao objetivo inicial e aproximadamente em linha com o objetivo revisto da estimativa, embora com um ligeiro desvio negativo dos impostos diretos (- 0,1 p.p., no Gráfico 4).

3.2 Receita fiscal

16. A receita fiscal cresceu 3,0% em 2019, alcançando um peso de 58,3% na receita efetiva cobrada. Os impostos indiretos constituíram o principal motor do aumento da receita. A cobrança ultrapassou os objetivos subjacentes ao OE/2019 em todos os subsectores das Administrações Públicas, quedando-se abaixo da meta atualizada pela estimativa 2019 no subsector Estado e nas Administrações Subnacionais.

No ano de 2019 a receita fiscal ascendeu a 51 704 M€, situando-se 1513 M€ acima do período homólogo, o que representa um crescimento de 3,0%, impulsionada, maioritariamente, pelos impostos indiretos (2,4 p.p.) e, em menor escala, pelos impostos diretos (0,6 p.p.) — Tabela 4. Este nível de cobrança traduz uma taxa de execução de 100,8% do OE/2019 (Tabela 4 e Tabela 20) e de 99,8% da estimativa atualizada para 2019 subjacente à POE/2020 (Tabela 22). A receita fiscal constitui a parcela mais significativa da receita efetiva, com um peso de 58,3% no total da cobrança do ano de 2019. Numa abordagem por subsectores das AP (Tabela 5), o incremento da receita fiscal (3,0%) foi determinado pelo subsector Estado, com um contributo de 2,7 p.p., pelas Administrações Subnacionais (0,2 p.p.) e pelos Serviços e Fundos Autónomos (0,1 p.p.), salientando-se que a cobrança de impostos se situou acima dos objetivos do OE/2019 em todos os subsectores. Tomando como referência a estimativa de 2019, tanto o subsector Estado como as Administrações Subnacionais se quedaram ligeiramente abaixo do esperado, com taxas de execução agregadas de 99,7% e 99,8%, respetivamente. A análise da execução orçamental da receita encontra-se afetada pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1. No caso da receita fiscal, destaca-se como fator de ajustamento (vide painel inferior da Tabela 5) o desfasamento temporal no registo da receita fiscal de 2018 originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das respetivas 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. Tratando-se de uma análise da execução anual, a UTAO apresenta, no Gráfico 6, o balanço da receita fiscal, por classe de tributação e tipo de imposto, bem como o grau de execução face ao objetivo do OE/2019. Chama-se a atenção para a nota (3) deste gráfico. Ela explica por que é que as taxas de execução nele indicadas sobreavaliam ligeiramente a realidade.

Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	var. homóloga		Grau execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Receita Fiscal	50 192	51 704	1 513	3,0	51 292	1 100	2,2	100,8
Impostos diretos	23 315	23 602	287	1,2	23 427	112	0,5	100,7
Impostos indiretos	26 877	28 102	1 226	4,6	27 865	988	3,7	100,9
Contribuições Sociais	20 991	22 414	1 423	6,8	21 721	730	3,5	103,2
dos quais: Segurança Social	16 906	18 366	1 460	8,6	17 773	867	5,1	103,3
dos quais: CGA	4 010	3 974	-36	-0,9	3 877	-133	-3,3	102,5
Receita Fiscal e Contributiva	71 183	74 118	2 935	4,1	73 012	1 830	2,6	101,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

(em milhões de euros e em percentagem)

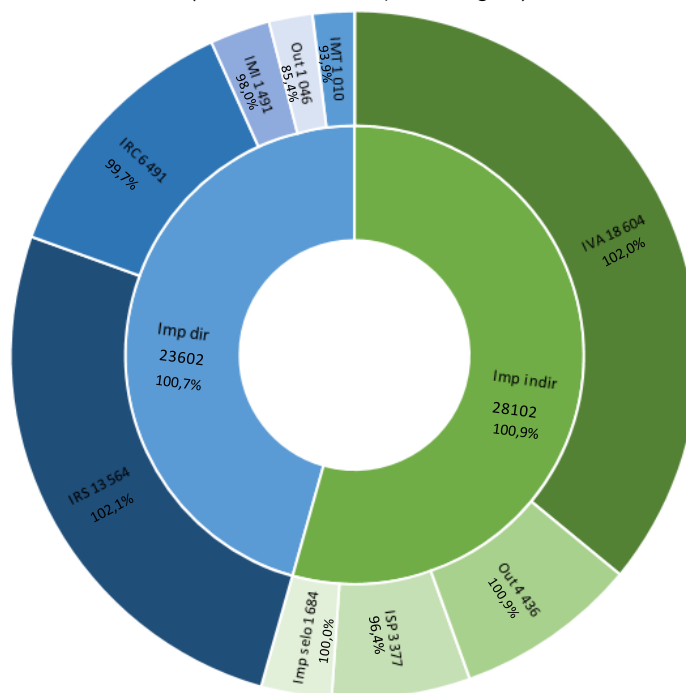
	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		VH Est/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	OE/2019	Est/2019	M€	%	M€	%	OE/2019	Est/2019
Subsector Estado dos quais:	44 428	45 788	1 360	3,1	45 421	45 918	993	2,2	1 490	3,4	100,8	99,7
Impostos diretos	19 635	19 871	236	1,2	19 689	19 881	54	0,3	246	1,3	100,9	99,9
IRS	12 904	13 172	268	2,1	12 905	13 178	1	0,0	273	2,1	102,1	100,0
IRC	6 233	6 316	83	1,3	6 336	6 337	103	1,7	104	1,7	99,7	99,7
Outros	498	383	-115	-23,1	448	367	-50	-10,0	-131	-26,3	85,4	104,3
dos quais:												
Adicional ao IMI	135	140	5	3,6	131	-	-4	-2,9	-	-	106,7	-
Impostos indiretos	24 793	25 917	1 124	4,5	25 732	26 037	939	3,8	1 244	5,0	100,7	99,5
ISP	3 425	3 377	-48	-1,4	3 504	3 521	79	2,3	96	2,8	96,4	95,9
IVA	16 670	17 843	1 173	7,0	17 499	17 758	829	5,0	1 088	6,5	102,0	100,5
ISV	767	727	-40	-5,2	803	735	36	4,7	-32	-4,2	90,6	99,0
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 451	1 352	-99	-6,8	1 272	1 407	-179	-12,3	-44	-3,0	106,3	96,1
IABA	291	279	-12	-4,1	295	281	4	1,3	-10	-3,4	94,7	99,4
Imposto do Selo	1 564	1 684	120	7,7	1 684	1 686	119	7,6	121	7,8	100,0	99,9
IUC	370	402	32	8,8	395	396	25	6,6	26	7,0	102,0	101,7
Outros	254	251	-3	-1,0	281	253	27	10,7	-1	-0,5	89,4	99,5
Serviços e Fundos Autónomos	611	644	33	5,3	618	625	7	1,1	14	2,2	104,2	103,1
Impostos diretos	0	0	-	-	-	47	-	-	-	-	-	-
Impostos indiretos	611	644	33	5,4	618	578	7	1,1	-33	-5,4	104,2	111,4
ISP	0	0	0	-	11	-	11	-	-	-	0,0	-
IVA	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	611	644	33	5,4	607	-	-4	-0,7	-	-	106,1	-
Segurança Social, impostos indiretos	242	247	6	2,3	241	241	-1	-0,3	0	-0,1	102,6	102,4
Impostos indiretos	242	247	6	2,3	241	241	-1	-0,3	0	-0,1	102,6	102,4
Administração Regional e Local	4 911	5 025	114	2,3	5 012	5 033	101	2,1	122	2,5	100,3	99,8
Impostos diretos	3 680	3 731	51	1,4	3 738	3 773	59	1,6	93	2,5	99,8	98,9
dos quais:												
IRS	393	391	-2	-0,4	-	-	-	-	-	-	-	-
IRC	166	175	9	5,7	-	-	-	-	-	-	-	-
IMT	1 004	1 010	6	0,6	1 075	1 011	71	7,1	7	0,7	93,9	99,9
IMI	1 510	1 491	-19	-1,2	1 521	1 536	11	0,7	26	1,7	98,0	97,1
Derrama	308	354	45	14,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	299	310	11	3,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Impostos indiretos	1 231	1 294	63	5,1	1 274	1 261	42	3,4	30	2,4	101,6	102,7
dos quais:												
IVA	740	761	21	2,9	-	-	-	-	-	-	-	-
IUC	276	288	11	4,1	-	296	-	-	20	7,1	-	97,1
Outros	215	246	31	14,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	50 192	51 704	1 513	3,0	51 292	51 818	1 100	2,2	1 626	3,2	100,8	99,8
Por memória (antes ajustamentos):												
IRS (1)	12 904	13 172			12 905	13 178						
IRC (1)	6 340	6 316			6 336	6 337						
IVA (1)	16 670	17 843			17 499	17 758						
ISP-Subsector Estado	3 286	3 517			3 643	3 660						
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 376	1 427			1 347	1 483						
ISP-SFAs	0	0			11	-						
Serviços e Fundos Autónomos					607	625						
IMI	1 510	1 491			1 521	1 536						
Total (antes de ajustamentos)	50 085	51 919	1 834	3,7	51 506	52 032	1 422	2,8	1 947	3,9	100,8	99,8
Ajustamentos												
IRC - Reavaliação de ativos	-107											
ISP-Alargamento prazo pagto tolerância	139	-139			-139	-139						
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância	75	-75			-75	-75						

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 Álcool, 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.

17. Os impostos diretos cresceram 1,2% em 2019, situando-se globalmente acima dos referenciais anuais devido à evolução da cobrança de IRS. No final do ano de 2019 a receita de impostos diretos foi de 23 602 M€, o que representa um aumento de 287 M€ e um crescimento de 1,2% face ao ano anterior, determinado, maioritariamente, pelo contributo do IRS (1,1 p.p.). Seguiram-se os contributos do IRC (0,4 p.p.) e da Derrama (0,2 p.p.). Em sentido oposto, revelaram-se a categoria "Outros" (-0,4 p.p.) e o

IMI (-0,1 p.p.) — Tabela 5. O nível de cobrança alcançado reflete taxas de execução de 100,7% do OE/2019 (Tabela 20) e 99,6% da estimativa atualizada para 2019 (Tabela 22). Numa análise por imposto face aos objetivos anuais, ilustrada no Gráfico 7,¹ verifica-se que o IRS se situou acima do previsto no OE/2019 e em linha com a estimativa para 2019, enquanto os restantes impostos se quedaram aquém do esperado em ambos os referenciais. Na categoria “Outros” está a cobrança do Adicional ao Imposto Municipal Sobre Imóveis (AIMI), que totalizou 140 M€ em 2019, a que corresponde uma taxa de execução de 106,7% (Tabela 5). A receita líquida deste imposto constitui receita consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.²

Gráfico 6 – Receita fiscal cobrada pelas AP até final do ano de 2019, por classe e por tipo de imposto
(milhões de euros e percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Os tons azuis identificam impostos diretos e os verdes impostos indiretos. (2) As taxas de execução são calculadas tomando como referencial o OE/2019. (3) Os valores em M€ são a soma para todos os subsectores; porém, aquele referencial só tem as metas individualizadas por imposto que constam da Tabela 5. Existem, portanto, apenas para todos os impostos do subsector Estado e os impostos locais IMI e IMT. São estas metas que foram usadas nos denominadores para calcular as taxas de execução exibidas no gráfico. Portanto, estas taxas estão ligeiramente inflacionadas. A Tabela 5 contém os dados necessários para o leitor interessado fazer outras contas, nomeadamente, as taxas de execução do subsector Estado.

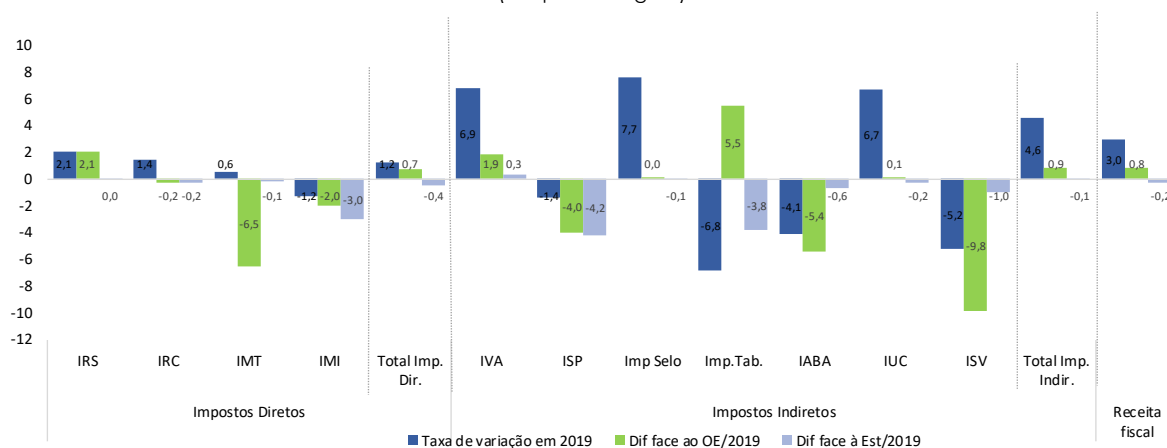
18. No subsector Estado, que representou 84,2% da cobrança de impostos diretos, o crescimento foi determinado pela evolução favorável do IRS. Ao nível das Administrações Subnacionais, a Derrama merece destaque. Numa análise por subsectores, na Tabela 5, o crescimento de 1,2% na categoria de impostos diretos é feito com a contribuição de 1,0 p.p. por parte do Estado e, em menor escala, pelas Administrações Subnacionais (0,2 p.p.). O nível de cobrança no subsector Estado cresceu 1,2%, devido à evolução do IRS (+ 1,4 p.p.), que se constitui como o principal determinante do crescimento nesta categoria de impostos, e em menor grau, à do IRC (+0,4 p.p.). Ambos compensam o recuo da categoria “Outros” (-0,6 p.p.). O crescimento alcançado excede o previsto no OE/2019 (+0,3%), encontrando-se ligeiramente abaixo da estimativa atualizada (+1,3%). Nas Administrações Subnacionais, o aumento de 1,4% na cobrança decompõe-se nos contributos da Derrama (+1,2 p.p.), do IRC e da categoria “Outros” (+0,3 p.p. cada), do IMT (+0,2 p.p.) e do IMI (-0,5 p.p.). A evolução do subsector cumpre aproximadamente a meta do OE/2019 (+1,6%), tendo sido revistos em alta os objetivos para a tributação direta no âmbito da estimativa 2019 (+2,5%), que não se concretizaram. Na Administração Regional merecem menção o ligeiro recuo homólogo do IRS (-0,4%), e, em sentido oposto, o crescimento do IRC (5,7%). Deve referir-se que a evolução do IRS neste nível jurisdicional contrasta com o aumento observado no subsector Estado. Na Administração Local, destacam-se, por

¹ Com a limitação das taxas de execução explicada na nota (3) deste gráfico.

² 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).

um lado, a evolução positiva da Derrama (+14,7%) e, em sentido oposto, as dos impostos relacionados com o património imobiliário. Não obstante a vitalidade do mercado imobiliário no respeitante ao número e ao valor das transações de imóveis, o IMT cresceu 0,6% em 2019, situando-se aproximadamente em linha com a estimativa (0,7%), mas muito abaixo do objetivo inicial do OE/2019 (7,1%). Por seu turno, o IMI apresentou uma quebra homóloga de 1,2%, o que contrasta com a meta de 0,7% do OE/2019 e a revisão em alta para 1,7% da estimativa. A explicação para a execução abaixo daquelas metas deverá residir na política tributária dos Municípios, uma vez que alguns importantes para a determinação da cobrança agregada (por causa da sua dimensão populacional e do valor patrimonial tributário do parque edificado) desceram as taxas de IMI praticadas em 2019. Exemplos no distrito de Lisboa são Amadora, Cascais e Loures e no distrito do Porto são Felgueiras, Maia, Matosinhos, Paredes, Trofa, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.³ Não se tem acesso à lista de alterações nas isenções fiscais locais nem às revisões das bases de incidência para perceber se umas e outras também poderão ter contribuído para esta diminuição da receita.

Gráfico 7 – Variação da receita fiscal e comparação com o objetivo por classe e por tipo de imposto
(em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: aplica-se a nota (3) apenas ao Gráfico 6.

19. A tributação indireta cresceu 4,6%, situando-se acima do objetivo subjacente ao OE/2019 e em linha com a estimativa para 2019. A evolução desta categoria de tributação foi largamente determinada pelo IVA, que representou 36,0% da receita fiscal em 2019, aumentando o seu peso em termos homólogos. A cobrança acumulada de impostos indiretos atingiu 28 102 M€ no final de 2019, o que representa um acréscimo anual de 1226 M€ e traduz um aumento de 4,6%, superando em 0,9 p.p. o objetivo anual do OE/2019 (3,7%, na Tabela 4 e na Tabela 20) e encontrando-se em linha com a estimativa para 2019 (4,6%, na Tabela 22). A evolução da cobrança foi largamente determinada pelo IVA (4,4 p.p.), seguindo-se os contributos do Imposto do Selo (0,4 p.p.), do Imposto Único de Circulação e dos Outros (com 0,2 p.p. cada). Em sentido oposto, contribuíram o Imposto sobre Veículos (-0,1 p.p.), o Imposto sobre Produtos Petrolíferos (-0,2 p.p.) e o Imposto sobre o Consumo de Tabaco (-0,2 p.p.). O IVA representa, no conjunto do ano, 66,2% da tributação indireta e 36,0% da receita fiscal, aumentando o seu peso em 1,3 p.p. face ao ano anterior (34,7%) — Tabela 5. Numa análise face aos objetivos anuais por imposto, constata-se que a cobrança do Imposto sobre Veículos, do Imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes se situaram globalmente abaixo do previsto — Gráfico 7.

20. A cobrança de impostos indiretos excede o objetivo do OE/2019 em todos os subsectores das AP e apenas o subsector Estado fica aquém da meta subjacente à estimativa para 2019. O crescimento de 4,6% foi alcançado com os contributos de 4,2 p.p. do Estado, 0,2 p.p. das Administrações Subnacionais, 0,1 p.p. dos Serviços e Fundos Autónomos, superando globalmente o objetivo do OE/2019 em todos os subsectores. Tomando como referência a estimativa para 2019, o subsector Estado apresenta um acréscimo de 4,5%, situando-se aquém da meta de 5,0% — Tabela 5.

³ Disponível em <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/main.jsp?body=/imi/consultarTaxasIMForm.jsp>, acessado em 12 de fevereiro de 2020.

3.3 Receita contributiva

21. As contribuições sociais cresceram 6,8%, constituindo a segunda determinante do crescimento da receita efetiva em 2019 e o desvio positivo percentualmente mais expressivo face ao objetivo de crescimento da receita definido no OE/2019. As contribuições para sistemas de proteção social apresentaram em 2019 um crescimento homólogo de 6,8%, o que representa aproximadamente o dobro do programado no OE/2019 (3,5%) — Tabela 4. O objetivo para este agregado foi atualizado para 6,9% na estimativa para 2019 que acompanhou a POE/2020, constituindo esta a revisão em alta mais significativa (+ 719 M€; + 3,4 p.p.), que se revelou adequada, uma vez que a execução provisória apresenta um desvio negativo de apenas 25 M€ (0,1 p.p.) face ao estimado — Tabela 20 e Tabela 22. Este agregado contribuiu com 1,7 p.p. para o incremento total de + 4,0% na receita efetiva, constituindo o segundo maior determinante da sua evolução no período em análise e o desvio positivo com um contributo de maior amplitude (+ 0,8 p.p.) face ao objetivo de crescimento da receita efetiva do OE/2019 — vide Tabela 4. O aumento de 8,6% nas contribuições para a Segurança Social foi parcialmente atenuado pela contração de 0,9% nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). O objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, uma vez que se trata de um sistema previdencial fechado a novas adesões e em processo natural de extinção progressiva a longo prazo. A Secção 5 abaixo examinará em profundidade o desempenho dos sistemas de proteção social do subsector Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações.

3.4 Outras receitas

22. A componente não fiscal e não contributiva da receita cresceu 3,6%, ficando aquém dos objetivos subjacentes aos referenciais anuais para 2019, constituindo este agregado o principal fator explicativo do desvio negativo da receita efetiva. No final do mês de dezembro a componente não fiscal nem contributiva da receita ascendeu a 14 553 M€,⁴ o que traduz um crescimento homólogo de 3,6% (504 M€), que compara com o objetivo de 25,0% (+ 3483 M€) implícito ao OE/2019 (Tabela 20) e com a meta revista de 7,8% (+ 3483 M€) da estimativa para 2019 que acompanhou a POE/2020 (Tabela 22). A estimativa para 2019 da POE/2020, tomando em consideração os sinais coerentes de subexecução nos primeiros dez meses do ano, programou as reduções de 1434 M€ na meta da receita corrente não fiscal e não contributiva e de 987 M€ na da receita de capital, constituindo as revisões em baixa de maior amplitude neste exercício económico. Apesar disto, esta estimativa revelou-se excessivamente otimista, uma vez que a execução provisória para 2019 evidencia desvios de -392 M€ (-3,1 p.p.) e -172 M€ (-7,4 p.p.), respetivamente. O aprofundamento da diferença entre a cobrança e os referenciais anuais traduz-se num contributo agregado de -3,5 p.p. para o desvio total da receita efetiva (-2,2 p.p.) face ao OE/2019, dos quais -2,1 p.p. com origem nas Outras Receitas Correntes e -1,4 p.p. nas receitas de capital, ilustrados no Gráfico 3. Considerando a estimativa para 2019, o desvio total da receita reduz-se para -0,8 p.p., sendo quase integralmente explicado pelos contributos das Outras Receitas Correntes (-0,4 p.p.) e das receitas de capital (-0,2 p.p.), no Gráfico 4. 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 em 2019 cerca de 82% da receita não fiscal nem contributiva cobrada em todas as AP, pelo que pode ser considerada representativa da tendência consolidada do sector.

⁴ 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, os níveis 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 20 e Tabela 21). O valor 14 553 M€ foi assim apurado a partir da Tabela 20: soma de "outras receitas correntes" com "diferenças de consolidação correntes" e "receitas de capital".

Tabela 6 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central

(em milhões de euros e em percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga			Ref. anuais			VH OE/2019			VH Est/2019			Grau execução	
	2018	2019	M€	%	Contributo P-P	2018	OE/2019	Est/2019	M€	%	Contributo P-P	M€	%	Contributo P-P	OE/2019	Est/2019
Receita corrente não fiscal e não contributiva	10 354	10 615	260	2,5	2,5	10354	12 121	10 576	1 767	17,1	17,1	222	2,1	2,1	87,6	100,4
Taxas, multas e outras penalidades	3 101	3 285	184	5,9	1,8	3101	3 467	3 289	366	11,8	3,5	188	6,1	1,8	94,8	99,9
Transferências correntes	2 399	2 459	61	2,5	0,6	2399	2 735	2 410	336	14,0	3,2	11	0,5	0,1	89,9	102,0
Administrações Públicas	1 547	1 684	137	8,9	1,3	1547	1 759	1 702	212	13,7	2,0	155	10,0	1,5	95,8	99,0
União Europeia	686	622	-65	-9,5	-0,6	686	784	-	97	14,2	0,9	-	-	-	79,3	-
Outros	165	154	-11	-6,9	-0,1	165	192	708	27	16,2	0,3	543	-16,8	-1,4	80,1	109,5
Outras receitas correntes	4 843	4 835	-8	-0,2	-0,1	4843	5 919	4 877	1 076	22,2	10,4	33	0,7	0,3	81,7	99,1
Rendimentos da propriedade	906	1 293	386	42,6	3,7	906	1 403	1 156	496	54,8	4,8	249	27,5	2,4	92,1	111,8
Juros	330	447	117	35,5	1,1	330	516	-	185	56,1	1,8	-	-	-	86,8	-
Dividendos e participações em lucros	544	810	266	49,0	2,6	544	811	-	267	49,2	2,6	-	-	-	99,9	-
Outros	32	35	3	8,2	0,0	32	76	-	44	134,5	0,4	-	-	-	46,2	-
Venda de bens e serviços correntes	2 983	2 734	-249	-8,3	-2,4	2983	3 406	2 904	423	14,2	4,1	-78	-2,6	-0,8	80,3	94,1
Outras (correntes)	954	808	-145	-15,2	-1,4	954	1 110	816	156	16,4	1,5	-137	-14,4	-1,3	72,8	99,0
Diferenças de consolidação	11	35				11	0	0								
Receita de capital	1 478	1 275	-203	-13,7	-13,7	1478	2 518	1 330	1 040	70,4	70,4	-148	-10,0	-10,0	50,6	95,9
Venda de bens de investimento	214	206	-7	-3,4	-0,5	214	331	250	118	55,1	8,0	36	17,0	2,5	62,3	82,5
Transferências de capital	1 187	1 031	-156	-13,2	-10,6	1187	2 121	1 009	934	78,6	63,2	-179	-15,0	-12,1	48,6	102,2
Administrações Públicas	11	8	-3	-23,4	-0,2	11	22	21	11	98,8	0,7	10	88,5	0,7	38,5	40,6
União Europeia	1 016	817	-199	-19,6	-13,5	1016	1 835	-	819	80,6	55,4	-	-	-	44,5	-
Outros	160	206	45	28,4	3,1	160	264	988	104	64,7	7,0	-188	-16,0	-12,7	77,9	103,5
Outras receitas de capital	77	29	-48	-62,5	-3,3	77	36	42	-41	-53,1	-2,8	-35	-45,5	-2,4	79,9	68,7
Diferenças de consolidação	0	9				0	29	29								
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	11 832	11 890	58	0,5		11832	14 639	11 906	2 806	23,7		74	0,6		81,2	99,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

23. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central cresceu 2,5%, situando-se abaixo do objetivo do OE/2019, mas excedendo a estimativa para 2019. Este acréscimo beneficiou da evolução nos rendimentos de propriedade e da cobrança de taxas, multas e outras penalidades. Em sentido descendente, pesou a subexecução da venda de bens e serviços e das transferências da União Europeia. A receita corrente não fiscal nem contributiva acumulada das AP situou-se em 12 404 M€ no final do ano de 2019 (Tabela 20). A AdC representa 86% desta cobrança, fixando-se em 10 615 M€, o que reflete uma taxa de execução de 87,6%, do OE/2019 e 100,4% da estimativa 2019. O aumento de 260 M€ traduz um crescimento de 2,5%, com origem, sobretudo, em rendimentos de propriedade (+ 3,7 p.p.), taxas, multas e outras penalidades (+ 1,8 p.p.) e transferências das AP (+ 1,3 p.p.). Em sentido descendente, contribuíram as transferências da União Europeia (- 0,6 p.p.), as outras receitas correntes (- 1,4 p.p.) e a venda de bens e serviços (- 2,4 p.p.). Comparando com a execução homóloga de 2018, na Tabela 6, salienta-se a evolução favorável dos rendimentos de propriedade, que resulta maioritariamente da distribuição dos dividendos da CGD e do aumento do valor distribuído aos acionistas pelo Banco de Portugal, que se traduziram num crescimento de 49,0% da rubrica respetiva. Em sentido oposto, merece menção os recuos de 8,3% na venda de bens e serviços correntes, de 9,5% nas transferências da União Europeia e de 15,2% nas outras receitas correntes, que traduzem baixas taxas de execução, de 80,3%, 79,3% e 72,8%, respetivamente, do OE/2019 e contrastam em todos os casos com os crescimentos programados. Numa abordagem face aos objetivos, a evolução orçamental alcançada situou-se 14,5 p.p. aquém do objetivo anual do OE/2019 (17,1%), com as seguintes origens: - 6,5 p.p. em vendas de bens e serviços correntes, - 2,9 p.p. em outras receitas correntes, - 1,8 p.p. em taxas, multas e outras penalidades, - 1,6 p.p. em transferências correntes da União Europeia, - 1,1 p.p. em outras transferências correntes e em rendimentos de propriedade, ilustradas no Gráfico 8. A execução apresenta um desvio positivo de 0,4 p.p. quando comparada com a estimativa para 2019, subsistindo um desvio de - 1,6 p.p. nas vendas de bens e serviços correntes (Gráfico 9).

Gráfico 8 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao OE/2019
(em pontos percentuais)

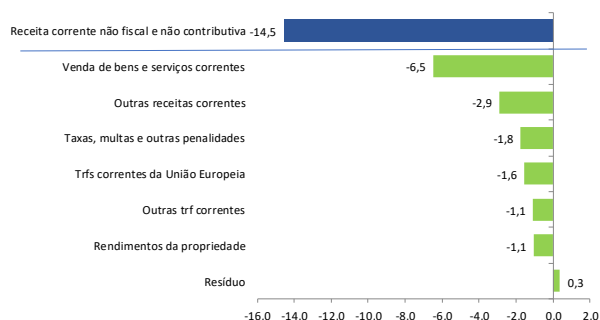
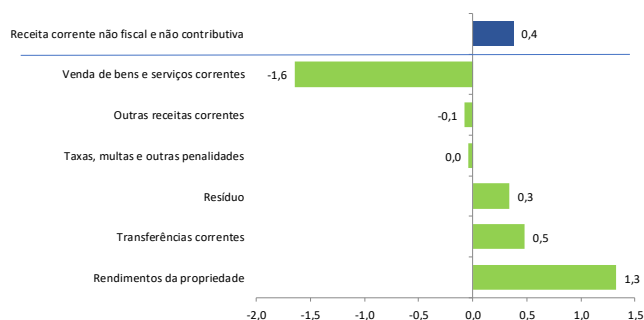


Gráfico 9 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face à estimativa para 2019
(em pontos percentuais)



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 no período; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 6.

24. A subexecução da receita de capital em 2019 teve origem na quebra das transferências de capital da União Europeia. A receita de capital das AP situou-se em 2143 M€ no final do ano de 2019 (Tabela 20). A AdC representa 60% desta cobrança, ascendendo a 1275 M€, o que representa um recuo homólogo de 13,7% (- 203 M€), atribuível, sobretudo, à quebra nas transferências de capital da União Europeia com um contributo de - 13,5 p.p. para a variação total. Em termos homólogos, observa-se uma quebra de 19,6% nas transferências de capital da União Europeia. No objetivo formulado pelo OE/2019, as transferências de capital da UE deveriam ser responsáveis por cerca de 72,9% da receita de capital total, mas a cobrança do ano ascendeu apenas a 64,1% da receita de capital arrecadada — vide Tabela 6. Numa análise face aos referenciais anuais, a quebra agregada da receita de capital (- 13,7%) contrasta com o acréscimo de 70,4% (+ 1040 M€) previsto no OE/2019 — vide Tabela 6 — e reflete uma taxa de execução de 50,6% do OE/2019, cerca de metade do objetivo anual e de 96,3% da estimativa atualizada para 2019. A diferença entre a execução alcançada e programada traduz-se no desvio de - 84,1 p.p. face ao referencial do OE/2019, maioritariamente determinado pelas transferências de capital da União Europeia (- 68,9 p.p.), mas em que todas as rubricas concorrem para o desvio negativo: venda de bens de investimento (- 8,5 p.p.), outras transferências de capital (- 4,8 p.p.), resíduo (- 1,4 p.p.) e outras receitas de capital (- 0,4 p.p.), observáveis no Gráfico 10. O desvio na receita de capital reduz-se para 3,3 p.p. quando comparado com a estimativa para 2019, quedando-se abaixo do expectável a venda de bens de investimento (- 3,0 p.p.), não se encontrando disponível neste referencial informação individualizada sobre as transferências da União Europeia.

Gráfico 10 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao OE/2019
(em pontos percentuais)

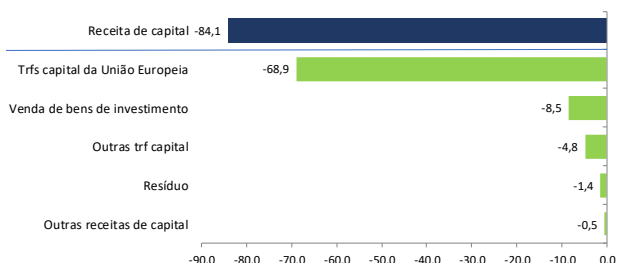
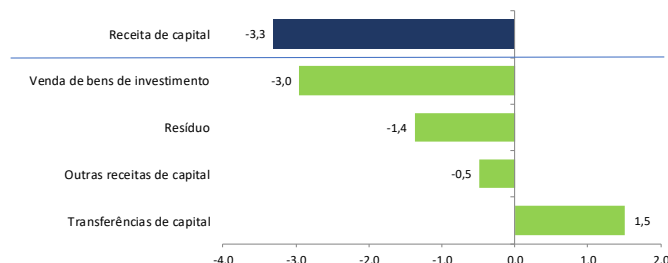


Gráfico 11 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face à estimativa para 2019
(em pontos percentuais)



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 no período; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 6.

4 Despesa efetiva

4.1 Visão panorâmica

25. A despesa efetiva cresceu 2,6% em 2019, ficando aquém da taxa de variação implícita ao OE/2019 (6,4%), o que representa um desvio de - 3363 M€ face à dotação orçamentada. Tendo como referência o OE/2019, o montante orçamentado foi de 93 021 M€, o que tinha subjacente um aumento de 5629 M€ ou 6,4% face à execução de 2018 (Tabela 3 e Tabela 20). Em 2019, excluindo despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços, as restantes componentes registaram taxas de variação homóloga aquém dos objetivos orçamentados para o conjunto do ano (Gráfico 12).

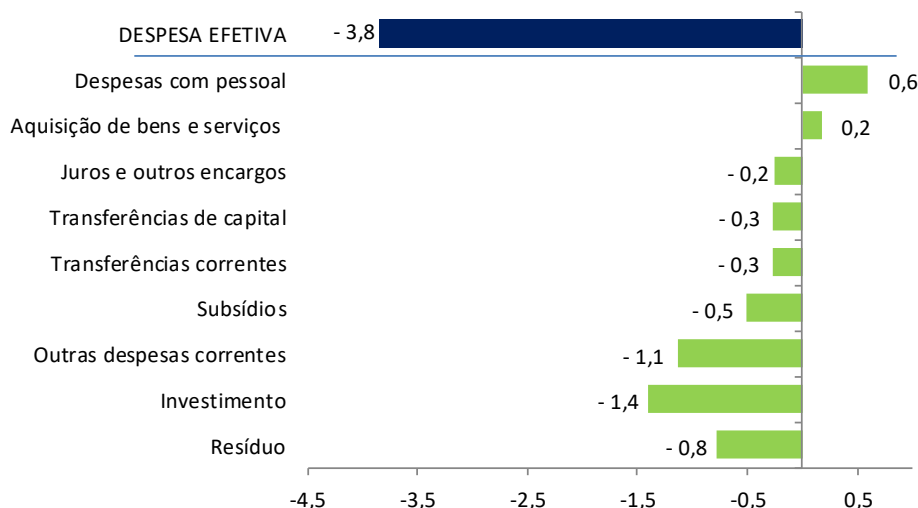
26. A despesa de capital representou cerca de 6,7% da despesa em 2019, inferior ao previsto (8,0%) no OE/2019 (Tabela 3 e Tabela 20). A rubrica do investimento correspondeu a 5,3% da despesa efetiva. Na despesa corrente primária (Tabela 7), que se situou em 75 560 M€, destaca-se a magnitude das transferências correntes e das despesas com pessoal, que correspondem a 42,9% e 24%, respetivamente, da despesa efetiva. Nas outras despesas correntes encontra-se incluída 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-dezembro		var. homóloga		OE/2019	var. homóloga		Grau execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Despesa Corrente Primária	73 265	75 560	2 295	3,1	77 258	3 993	5,5	97,8
<i>Despesas com pessoal</i>	20 610	21 557	947	4,6	21 039	429	2,1	102,5
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	12 919	13 217	298	2,3	13 056	137	1,1	101,2
<i>Transferências correntes</i>	36 943	38 461	1 517	4,1	38 698	1 755	4,8	99,4
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	22 461	23 686	1 225	5,5	23 929	1 468	6,5	99,0
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	9 695	9 841	146	1,5	9 858	164	1,7	99,8
<i>Subsídios</i>	953	1 050	96	10,1	1 492	538	56,5	70,3
<i>Outras despesas correntes</i>	1 598	1 123	-475	-29,7	2 117	1 054	99,1	53,0

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

Gráfico 12 – 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 20. A soma dos contributos das rubricas 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 20.

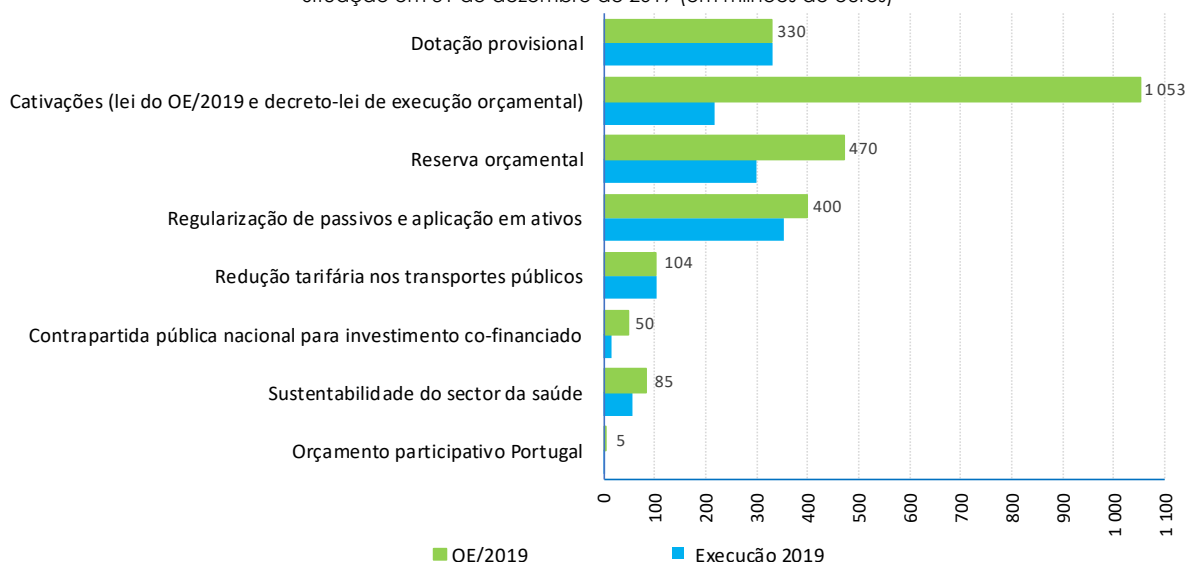
27. O montante de despesa da AdC que, em 2019, apenas podia ser executada com autorização do Ministério das Finanças ascendeu a 2497 M€. Estas dotações orçamentais referem-se à dotação provisional e a várias dotações específicas nos programas sectoriais que só com aquela autorização podiam ser libertadas para assegurar a assunção de compromissos e pagamentos nos programas de

outros ministérios. O Gráfico 13 apresenta a 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 dezembro 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 330 M€ até dezembro, essencialmente para o reforço do Ministério da Educação em despesas com pessoal e para encargos com a medida de implementação progressiva de manuais gratuitos no ensino público. Adicionalmente, o orçamento do Ministério das Finanças para 2019 incluiu dotações centralizadas que tiveram 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 na totalidade.⁵ 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 517 M€ (note-se que a informação disponível sobre dotações desativadas reporta-se apenas ao período de janeiro a setembro de 2019).

28. O Ministério das Finanças divulgou no final de novembro o montante de cativações adicionais que criou através do decreto-lei de execução orçamental publicado em junho de 2019. Com efeito, foi em 26 de novembro que a Síntese de Execução Orçamental mostrou o valor das cativações que o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, determinou. Foi a segunda fase de cativações no ano de 2019 (a primeira foi determinada pela aprovação da lei do OE para este ano), voltando a condicionar as dotações disponíveis para os serviços da Administração Central. 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, a publicar no final de fevereiro de 2020, irá divulgar as descativações entretanto autorizadas, pelo que só nessa altura se conhecerá o valor das cativações não utilizadas até 31 de dezembro de 2019. 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.

Gráfico 13 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças

Situação em 31 de dezembro 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 a 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. Relativamente ao montante de cativações em 31 de dezembro de 2019, este será publicado pela DGO na Síntese de Execução Orçamental a publicar no final do mês de fevereiro de 2020.

⁵ 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€).

4.2 Despesa corrente

29. O aumento das despesas com pessoal em 2019 ficou acima do crescimento previsto no OE/2019 para o total do ano. Os encargos com pessoal orçamentados no OE/2019 foram 21 039 M€, o que representava um acréscimo de 429 M€ ou 2,1% em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 8 e Tabela 20). No entanto, na execução de 2019 registou-se um aumento de 4,6%, superior ao previsto no OE/2019 em 2,5 p.p.. Os crescimentos nas Administrações Subnacionais (7,0%) e na Segurança Social (6,4%) superaram, em termos relativos, o da AdC (4,0%). Neste subsector, os programas orçamentais que registaram as dotações iniciais mais elevados também são os que apresentam os graus de execução mais elevados no final do ano (Tabela 8): o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (107,3%) e o P013—Saúde (104,8%), representando desvios de 335 M€ e 203 M€, respetivamente. No caso do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, o orçamento inicial para despesas com pessoal em anos anteriores também foi insuficiente para a despesa executada. Contudo, as alterações orçamentais da competência do Governo têm sido suficientes para acomodar o reforço da dotação orçamental para despesas com pessoal.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, por programa	16 558	17 224	666	4,0	16 891	332	2,0	102,0
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	4 804	4 943	139	2,9	4 607	-196	-4,1	107,3
<i>Saúde</i>	4 153	4 442	289	7,0	4 239	86	2,1	104,8
<i>Segurança Interna</i>	1 585	1 626	40	2,5	1 609	24	1,5	101,0
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	1 393	1 465	72	5,2	1 546	153	11,0	94,8
<i>Defesa Nacional</i>	1 197	1 209	12	1,0	1 223	26	2,1	98,9
<i>Justiça</i>	970	997	27	2,8	973	3	0,3	102,5
<i>Orgãos de Soberania</i>	265	268	3	1,0	268	3	1,1	100,0
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	355	369	14	3,9	421	66	18,6	87,6
<i>Finanças</i>	570	590	20	3,5	619	49	8,6	95,3
Segurança Social	267	284	17	6,4	306	38	14,3	93,1
Administração Regional e Local	3 784	4 048	264	7,0	3 843	59	1,6	105,3
Total	20 610	21 557	947	4,6	21 039	429	2,1	102,5

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

30. Em 2019, o crescimento das despesas em aquisição de bens e serviços foi superior ao previsto no OE/2019 para o conjunto do ano. No entanto, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, o aumento ficou aquém do previsto no OE/2019. A execução consolidada situou-se em 13 217 M€, refletindo um aumento de 2,3%, superior ao crescimento de 1,1% implícito no OE/2019 para o total do ano (Tabela 7, Tabela 9 e Tabela 20). Contudo, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução em 2019 foi de 6447 M€, o que representa um acréscimo de 3%, significativamente abaixo do objetivo anual de 11,4%. A execução do programa orçamental P013—Saúde correspondeu a cerca de 51% desta despesa das AP. A despesa orçamentada no P013—Saúde para 2019 foi 6770 M€, sendo superior à registada no OE/2019 em 689 m€ e refletindo um grau de execução de 111,3%. Dentro do P013—Saúde, de salientar o Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), cuja despesa executada se situou em 615 M€, ficando 65 M€ acima do registado no OE/2019. Este resultado reflete um grau de execução de 111,8% do total orçamentado no OE/2019, o qual foi superior ao observado no ano anterior (1,6%). No caso do Serviço Nacional de Saúde (SNS), a despesa aumentou 1,7% em 2019, refletindo o grau de execução de 112,5% e um desvio de 666 M€. Por subsectores, os crescimentos relativos face à execução de 2018 foram, por ordem decrescente, 9,1% na Segurança Social, 3,1% nas Administrações Regional e Local e 2,0% na AdC.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, dos quais: (1)	9 703	9 897	194	2,0	9 776	73	0,8	101,2
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	110	184	74	67,6	130	21	18,9	141,0
<i>Saúde</i>	6 658	6 770	112	1,7	6 081	-576	-8,7	111,3
<i>Serviço Nacional de Saúde</i>	5 972	6 012	40	0,7	5 346	-626	-10,5	112,5
<i>ADSE</i>	541	615	74	13,6	550	9	1,6	111,8
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	237	236	-2	-0,7	260	23	9,6	90,6
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	20	-	-	20	-	-	100,0
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	57	-	-	85	-	-	67,7
<i>Segurança Interna</i>	240	186	-54	-22,6	234	-6	-2,4	79,3
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	325	330	5	1,4	324	-1	-0,3	101,7
<i>Defesa Nacional</i>	444	483	39	8,8	495	51	11,5	97,6
<i>Justiça</i>	268	346	77	28,7	365	96	35,8	94,8
<i>Economia</i>	108	76	-32	-29,8	112	4	3,5	67,9
<i>Ambiente</i>	158	169	11	7,2	225	68	43,0	75,0
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	503	492	-11	-2,3	635	132	26,2	77,4
Segurança Social	66	72	6	9,1	117	51	77,6	61,4
Administração Regional e Local	3 150	3 248	98	3,1	3 280	130	4,1	99,0
Total	12 919	13 217	298	2,3	13 056	137	1,1	101,2
Sub total, sem programa Saúde	6 261	6 447	186	3,0	6 975	714	11,4	92,4

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€).

31. A despesa com subsídios em 2019 cresceu a uma taxa inferior à que se encontrava prevista no OE/2019, essencialmente devido aos contributos da Segurança Social e da Administração Central.⁶ A despesa com subsídios foi de 1050 M€ em 2019, correspondendo a um grau de execução de 70,3% (Tabela 7, Tabela 10 e Tabela 20), o que reflete um desvio de 442 M€. Por subsector, o principal contributo para o baixo grau de execução veio da Segurança Social (54,8%), seguida da AdC (78,5%), cujo contributo está concentrado no Instituto do Emprego e Formação Profissional, o qual apresentou um grau de execução de 69,9% (desvio de 100 M€).

Tabela 10 – Subsídios das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, dos quais:	426	425	0	-0,1	542	116	27,3	78,5
<i>Assembleia da República</i>	27	25	-2	-6,8	26	-1	-2,3	95,4
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	51	52	2	3,0	59	8	15,1	89,5
<i>Bonificação de juros</i>	27	28	1	3,5	41	13	48,9	69,5
<i>IEFP</i>	235	234	-2	-0,7	334	99	42,0	69,9
<i>IFAP</i>	21	23	2	10,1	30	10	46,5	75,2
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	30	36	6	18,5	32	1	3,7	114,3
Segurança Social	387	436	49	12,8	796	409	105,9	54,8
Administração Regional e Local	141	188	47	33,5	154	13	9,3	122,0
Total	953	1 050	96	10,1	1 492	539	56,5	70,3

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

32. Em 2019, o aumento das transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas ficou abaixo do previsto no OE/2019, essencialmente devido ao contributo da Administração Central, bem como das transferências para as famílias pelo subsector da Segurança Social. As transferências correntes registaram um grau de execução de 99,4% (Tabela 7, Tabela 11 e Tabela 20), o que corresponde a um desvio de - 237 M€. Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução se situou em 24 007 M€, o que corresponde a um aumento de 5,2%, abaixo da que se encontrava prevista no OE/2019 (6,2%). Na AdC, de salientar que a dotação orçamentada para a

⁶ De salientar que, em classificação económica, a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais são registados como transferências correntes para as famílias.

transferência para a Grécia (44 M€), no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e este país, não teve 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 (71,1%) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (74,5%). Adicionalmente, importa referir que a contribuição financeira de Portugal para a União Europeia ficou abaixo do OE/2019, refletindo um desvio de 75 M€.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, dos quais:	13 521	13 745	224	1,7	13 839	318	2,4	99,3
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 695	9 841	145	1,5	9 859	164	1,7	99,8
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 724	1 729	5	0,3	1 804	80	4,6	95,9
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	220	232	12	5,5	213	-6	-2,9	108,7
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	92	106	14	15,4	88	-4	-4,2	120,5
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	278	266	-12	-4,3	282	4	1,5	94,4
<i>IFAP</i>	386	380	-6	-1,5	222	-164	-42,5	171,3
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	106	81	-25	-23,9	108	2	2,1	74,5
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	145	141	-4	-2,9	199	53	36,6	71,1
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	74	82	7	9,9	65	-9	-12,5	125,7
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	44	44	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	39	41	2	4,4	50	10	25,7	83,0
<i>IEFP</i>	65	73	8	11,8	78	12	18,6	94,3
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	49	58	9	17,6	61	12	23,4	95,3
<i>Fundo Ambiental</i>	185	183	-2	-1,2	176	-9	-4,7	103,7
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i>	89	91	2	2,4	79	-10	-11,3	115,5
Segurança Social	22 815	24 007	1 191	5,2	24 222	1 407	6,2	99,1
Administração Regional e Local	607	709	102	16,8	637	30	4,9	111,3
Total	36 943	38 461	1 517	4,1	38 698	1 755	4,8	99,4
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>								
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 695	9 721	25	0,3	9 859	164	1,7	98,6
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 724	1 729	5	0,3	1 804	80	4,6	95,9
Total	37 097	38 341	1 244	3,4	38 698	1 643	4,4	99,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

4.3 Despesa de capital

33. A execução das despesas de capital registou um crescimento inferior ao previsto no OE/2019, refletido num desvio de 1446 M€, essencialmente devido ao contributo do investimento. As despesas de capital subiram 5,5% em 2019 face ao ano anterior (Tabela 3 e Tabela 20), ficando abaixo do aumento previsto no OE/2019 (30,9%). O investimento correspondeu a cerca de 79% das despesas de capital em 2019. A AdC executou 70,2% da dotação autorizada pelo Parlamento para investimento. No conjunto das AP, o desvio entre execução provisória e orçamentação atingiu – 1230 M€. Estes resultados confirmam os sinais de sobreorçamentação da despesa de capital e do investimento que se vinham repetindo ao longo dos meses anteriores e verificado também nos últimos anos. Este padrão de subexecução do investimento acompanha o padrão de subexecução da receita de capital e, em menor grau, das “outras receitas correntes” que se evidenciou na Subsecção 3.4 acima — Gráfico 8 e Gráfico 10.

34. Excluindo a despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal, a despesa em investimento durante 2019 foi de 3325 M€, o que corresponde a um grau de execução de 74,5% e a um desvio de 1139 M€.⁷ O investimento da empresa Infraestruturas de Portugal (Tabela 12), excluído de concessões e subconcessões, situou-se em 222 M€, o que reflete um grau de execução de 54,5% e um desvio de – 185 M€. O desvio na componente de concessões e subconcessões fixou-se em – 91 M€, para um investimento executado de 1402 M€. Nos outros programas orçamentais, os principais montantes orçamentados para 2019 encontram-se no P006—Defesa Nacional (388 M€) e no P013—Saúde (322 M€), cujas execuções provisórias atingiram 335 M€ e 151 M€, correspondendo-lhes graus de execução de 86,3% e 46,8%, respetivamente.

⁷ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2019 inclui a dotação inicial em despesas de 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 da despesa de investimento foi de 1184 M€, 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-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, dos quais: (1)	2 532	2 677	145	5,7	3 811	1 279	50,5	70,2
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 614	1 624	10	0,6	1 900	286	17,8	85,5
<i>Concessões (2)</i>	1 473	1 402	-71	-4,8	1 493	20	1,3	93,9
<i>Outros investimentos da IP</i>	140	222	81	57,9	407	267	-	54,5
<i>Defesa Nacional</i>	262	335	73	27,7	388	126	48,1	86,3
<i>Saúde</i>	140	151	11	7,8	322	182	-	46,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	112	120	8	7,5	129	18	15,7	92,9
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	25	39	14	55,4	84	59	-	46,9
<i>EDIA</i>	6	8	2	33,0	43	37	-	19,4
<i>Programas Polis</i>	16	20	4	23,5	53	37	-	37,1
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	18	23	5	25,4	48	30	-	47,6
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	24	31	7	28,1	73	49	-	42,4
<i>Metro do Porto</i>	13	13	-1	-6,4	72	59	-	17,4
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	26	13	-14	-52,2	80	54	-	15,7
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	17	-	-	50	-	-	33,8
Segurança Social	23	30	7	31,5	54	32	-	55,0
Administração Regional e Local	1 856	2 021	165	8,9	2 092	236	12,7	96,6
Total	4 411	4 728	317	7,2	5 957	1 547	35,1	79,4
Sub total, sem concessões da IP	2 937	3 325	388	13,2	4 464	1 527	52,0	74,5
<i>Por memória :</i>								
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 614	1 624	10	0,6	1 900	286	17,8	85,5
<i>Concessões (2)</i>	1 473	1 402	-71	-4,8	1 493	20	1,3	93,9
<i>Outros investimentos da IP</i>	140	222	81	57,9	407	267	-	54,5
Total	4 373	4 728	355	8,1	5 957	1 547	35,1	79,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (50 M€) que visa a execução no âmbito de outros ministérios (reforço da capacidade de cofinanciamento de projetos do Portugal 2020). (2) Despesa infra-anual linearizada pelos motivos e nos termos expostos no fator de ajustamento 6 da Caixa 1. O fluxo desta variável abaixo apresentado sob memória não está ajustado.

35. Em 2019, as transferências de capital pagas a entidades exteriores à AP aumentaram face ao ano anterior, mas o crescimento ficou aquém do orçamentado no OE/2019. O montante orçamentado para transferências de capital foi de 1435 M€, com a execução a quedar-se 232 M€ abaixo do mesmo (Tabela 13). Na AdC, o Fundo de Resolução e as despesas com comissões e outros encargos de Ministério das Finanças apresentaram os graus de execução mais elevados, 95% e 135,1%, respetivamente. De referir que o Fundo de Resolução efetuou o pagamento da 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 (67,6%) e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (72,6%). Além disso, de destacar que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético executou despesa no montante de 50,6 M€ em 2019, sendo que a dotação orçamental foi obtida no âmbito da gestão flexível do fundo, proveniente da despesa em ativos financeiros.⁸

⁸ Em 2018, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com dotação nula em transferências de capital, mas alterações orçamentais durante a execução mudaram 120 M€ da rubrica de aquisição de ativos financeiros e 40 M€ de outras rubricas, mediante gestão flexível do fundo, para a dotação disponível de transferências de capital. Em 2019, este fundo começou o ano com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos, tendo a gestão flexível deslocado 50,6 M€ daquela rubrica para a de transferências de capital.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		OE/2019	VH OE/2019		Grau de execução OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	
Administração Central, dos quais:	846	819	-27	-3,2	963	116	13,8	85,1
<i>Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu</i>	132	124	-9	-6,7	130	-2	-1,9	95,0
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	81	89	8	10,0	66	-15	-18,5	135,1
<i>IAPMEI</i>	51	53	2	3,4	78	27	53,0	67,5
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	157	196	38	24,2	289	132	83,8	67,6
<i>IFAP</i>	240	269	29	12,0	370	130	54,1	72,6
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	156	51	-105	-67,5	0	-156	-100,0	-
Segurança Social	5	5	0	1,1	8	3	62,9	61,5
Administração Regional e Local	321	379	58	17,9	464	143	44,4	81,7
Total	1 172	1 203	31	2,6	1 435	262	22,4	83,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

36. Nesta secção são analisadas as contas provisórias de 2019 dos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações. A apreciação das contas da Segurança Social é repartida em dois pontos: a execução agregada e a decomposição do saldo global por sistema. Por fim, é realizada a análise à execução agregada da CGA.

5.1 Segurança Social

37. A apreciação às contas anuais deste subsector das AP é decomposta em dois pontos. O Ponto 5.1.1 faz o retrato consolidado do subsector no ano de 2019, enquanto o Ponto 5.1.2 aprecia as contribuições dadas pelos sistemas previdencial e de proteção social de cidadania para aquele retrato.

5.1.1 Análise agregada: Orçamento do Estado, estimativa de execução e execução provisória de 2019

38. Este ponto apresenta e analisa nos parágrafos seguintes a execução orçamental provisória da Segurança Social, entre janeiro e dezembro de 2019. Para um melhor enquadramento e complemento da análise, a execução é comparada com três referenciais anuais: execução final de 2018, constante da CGE/2018; previsões iniciais para 2019, incluídas no OE/2019 aprovado pelo Parlamento; estimativa de 2019 apresentada pelo MF no relatório que acompanhou a POE/2020. Os dados da execução mensal acumulada até dezembro (de 2018 e 2019) a seguir mostrados e trabalhados foram colhidos na Síntese de Execução Orçamental da DGO, e em duas fontes do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS): documento "Execução Orçamental" e estatísticas disponíveis no portal Internet da Segurança Social.

39. Antes do ajustamento da UTAO, o saldo global da Segurança Social no ano de 2019 é positivo e significativamente superior ao apurado em 2018 e ainda mais face ao previsto no OE/2019. A execução orçamental provisória da Segurança Social de 2019 evidencia, em termos acumulados, um saldo global positivo de 2808 M€ (Tabela 14 e parte superior da Tabela 15), o que representa um incremento de 42% (+831 M€) em relação ao saldo obtido em 2018 (1977 M€, parte superior da Tabela 15). Este valor supera em 68,7% (+1143 M€) a meta definida no Orçamento do Estado de 2019, que previa uma redução de 24,1% no excedente orçamental. Para este resultado significativamente mais elevado do que o esperado, contribuiu o comportamento da receita efetiva em linha com o orçamentado, em reflexo do desempenho acima do previsto da rubrica de contribuições e quotizações, com um grau de execução de 103,3%, desempenho este, que absorveu a evolução negativa da receita com fundos europeus — esta teve um grau de execução de 53,9%. Adicionalmente, a despesa efetiva em 2019 registou um grau de execução inferior ao previsto (95,9%) em virtude, essencialmente, da despesa inferior às dotações

autorizadas para prestações sociais e ações de formação profissional com suporte em fundos comunitários (graus de execução de 99,0% e 51,8%, respetivamente, parte superior da Tabela 15).

40. O saldo global da Segurança Social em 2019 é 372 M€ superior à estimativa incluída na POE/2020 apresentada em dezembro último à Assembleia da República. Na POE/2020, a estimativa para 2019 do saldo global da Segurança Social correspondia a 2436 M€ (parte superior da Tabela 15). No entanto, a execução orçamental provisória de 2019 apresenta, face à estimativa, um saldo superior em 372 M€, um desvio relevante tendo em conta que a POE/2020 foi entregue na Assembleia da República em 16 de dezembro e que certamente para a sua elaboração foram imputados os dados conhecidos da execução acumulada até outubro de 2019. A diferença é, em parte, justificada com o desempenho acima do previsto nas rubricas de receita de capital e outras receitas correntes, bem como no encargo com prestações sociais inferior ao estimado. Por fim, é de referir a discrepância entre a execução e a estimativa para 2019 dos valores inscritos em rubricas de receita e despesa relacionadas com fundos comunitários.

41. A execução do subsector não é linear ao longo do ano, mas os únicos défices globais aconteceram nos meses em que os subsídios de férias e Natal são pagos aos pensionistas. A Tabela 14 revela os grandes números da execução orçamental (em base de caixa) da Segurança Social. As rubricas relacionadas com o Fundo Social Europeu (a receita respetiva e a despesa em ações de formação profissional, que se sabe estarem bastante alavancadas no FSE) são as que apresentam uma distribuição mensal mais irregular, e isso é compreensível atendendo à natureza do negócio. As rubricas que mais pesam na conta distribuem-se mais ou menos linearmente ao longo do ano, mas há dois meses que fogem desta norma: julho e dezembro. Nestes meses, são pagos os subsídios de férias e Natal aos pensionistas, o que explica a duplicação de despesa com pensões que então ocorreu, bem como o reforço significativo do encaixe de contribuições e quotizações. Em consequência, o saldo global virou deficitário nestes dois meses.

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	nov/19	dez/19	Total
Receita Efetiva	2590	2428	2206	2329	2238	2382	2716	2487	2454	2406	2315	2948	29497
Contribuições e quotizações	1600	1380	1355	1389	1425	1465	1737	1621	1490	1433	1453	2018	18366
Transferências do OE	734	718	697	713	697	697	697	697	842	790	741	724	8746
Transferências do Fundo Social Europeu	154	134	51	82	33	61	154	81	31	3	40	27	851
Despesa Efetiva	2067	1938	1960	1990	2013	2065	3246	2057	2001	2018	2084	3252	26689
Pensões	1224	1219	1205	1233	1244	1267	2464	1251	1243	1292	1261	2496	17399
Prestações de desemprego	111	108	102	98	97	93	95	95	96	92	96	104	1188
Ação Social	140	137	140	145	143	171	147	167	149	150	153	157	1797
Ações de Formação Profissional	102	42	67	57	70	72	59	88	57	38	44	64	760
Saldo Global	524	490	246	339	226	317	-530	430	453	388	230	-304	2808

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

42. Após o ajustamento pela UTAO dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social em 2019 regista um acréscimo de 37,7% acima do excedente observado em 2018. 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 1, 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 231 M€, o saldo global da Segurança Social ajustado registado em 2019 passa para 2577 M€, superior em 705 M€ (+ 37,7%) (parte inferior da Tabela 15, linha 6.A.) ao registado no período homólogo de 2018 (1872 M€). Nos parágrafos seguintes será explanado com maior profundidade que a melhoria substancial do saldo assenta na evolução, muito positiva e acima da meta orçamental, da receita com quotizações e contribuições e também no crescimento, moderado e inferior ao projetado para o conjunto do ano no OE/2019, da despesa com prestações.

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

	Janeiro-Dezembro		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução		
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	Estimativa 2019	OE/2019 Tvh (%)	OE/2019	Estimativa 2019
1. Receita Corrente - da qual:	27 270	29 438	8,0	8,0	27 270	29 475	30 102	8,1	99,9	97,8
Contribuições e quotizações	16 906	18 366	8,6	5,4	16 906	17 773	18 371	5,1	103,3	100,0
Transf. correntes da Ad. Central	8 509	9 085	6,8	2,1	8 509	9 036	9 033	6,2	100,5	100,6
— Financ. da LBSS	6 654	6 987	5,0	1,2	6 654	6 987	6 987	5,0	100,0	100,0
— Adicional IRC	70	199	184,0	:	70	199	199	184,0	100,0	:
— Transf. OE regime subst. Bancário	458	447	-2,4	0,0	458	453	447	-1,1	98,8	100,0
— IVA Social	824	854	3,7	0,1	824	854	854	3,7	100,0	100,0
Transferência do FSE	775	851	9,9	0,3	775	1 583	1 583	104,4	53,8	53,8
Transferência do FEAC	15	24	56,7	0,0	15	40	40	169,0	58,2	58,8
Outras receitas correntes	821	864	5,2	0,2	821	800	845	-2,5	107,9	102,2
2. Receita de Capital	6	59	889,1	0,2	6	7	7	23,0	804,1	807,7
3. Receita Efetiva (1+2)	27 276	29 497	8,1	8,1	27 276	29 482	30 110	8,1	100,1	98,0
4. Despesa Corrente - da qual:	25 272	26 655	5,5	5,5	25 272	27 760	27 631	9,8	96,0	96,5
Prestações Sociais - das quais:	22 461	23 686	5,5	4,8	22 461	23 929	23 871	6,5	99,0	99,4
Pensões, das quais:	16 498	17 399	5,5	3,6	16 498	17 382	17 443	5,4	100,1	99,8
— Sobrevivência	2 344	2 455	4,7	0,4	2 344	2 407	2 462	2,7	102,0	99,7
— Invalidez	1 085	1 164	7,3	0,3	1 085	1 077	1 159	-0,7	108,1	100,4
— Velhice	12 862	13 442	4,5	2,3	12 862	13 529	13 441	5,2	99,4	100,0
— Parc. de atual. extraordinária de pensões	207	338	63,2	0,5	207	369	338		91,5	100,0
Sub. familiar a crianças e jovens	718	795	10,8	0,3	718	792	793	10,4	100,4	100,3
Subsídio por doença	560	612	9,2	0,2	560	600	611	7,2	101,9	100,0
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 234	1 188	-3,7	-0,2	1 234	1 208	1 227	-2,1	98,4	96,8
Complemento Solidário p/ Idosos	214	216	0,7	0,0	214	265	216	23,7	81,5	99,9
Prestação Social de Inclusão	265	346	30,9	0,3	265	447	338	69,1	77,4	102,4
Prestações de parentalidade	547	596	9,0	0,2	547	575	596	5,0	103,7	100,1
Outras prestações	342	389	13,9	0,2	342	360	387	5,3	108,2	100,5
Ação social	1 723	1 797	4,3	0,3	1 723	1 919	1 857	11,4	93,6	96,7
Rendimento Social de Inserção	360	348	-3,5	0,0	360	381	349	5,6	91,4	99,8
Pensões do Regime Sub. Bancário	466	456	-2,3	0,0	466	462	449	-1,0	98,7	101,6
Transferências correntes	1 232	1 287	4,4	0,2	1 232	1 304	1 312	5,8	98,7	98,0
Ações de Formação Profissional	710	760	7,1	0,2	710	1 466	1 695	106,5	51,9	44,9
— c/ suporte no FSE	651	696	7,0	0,2	651	1 344	1 559	106,5	51,8	44,7
5. Despesa de Capital	26	34	29,2	0,0	26	58	43	121,7	58,3	78,2
6. Despesa Efetiva (4+5)	25 298	26 689	5,5	5,5	25 298	27 818	27 674	10,0	95,9	96,4
7. Saldo Global (3-6)	1 977	2 808	42,0	:	1 977	1 665	2 436	-15,8	:	:
Por memória: após ajustamentos										
1.A Receita Corrente - da qual:	27 164	29 207	7,5	7,5	27 164	29 232	29 912	7,6	99,9	97,6
Contribuições e quotizações	16 906	18 366	8,6	5,4	16 906	17 773	18 371	5,1	103,3	100,0
Transf. correntes da Ad. Central	8 439	8 886	5,3	1,6	8 439	8 837	8 834	4,7	100,6	100,6
— Financ. da LBSS	6 654	6 987	5,0	1,2	6 654	6 987	6 987	5,0	100,0	100,0
— Adicional IMI	50	123	146,1	0,3	50	50	123	0,0	246,1	100,0
Transferência do FSE/FEAC	790	875	10,8	0,3	753	1 574	1 624	109,0	55,6	53,9
3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)	27 170	29 266	7,7	7,7	27 170	29 240	29 919	7,6	100,1	97,8
4.A Despesa corrente	25 272	26 655	5,5	5,5	25 272	27 760	27 631	9,8	96,0	96,5
Pensões	16 498	17 399	5,5	3,6	16 498	17 382	17 443	5,4	100,1	99,8
— Sobrevivência	2 344	2 455	4,7	0,4	2 344	2 407	2 462	2,7	102,0	99,7
— Invalidez	1 085	1 164	7,3	0,3	1 085	1 077	1 159	-0,7	108,1	100,4
— Velhice	12 862	13 442	4,5	2,3	12 862	13 529	13 441	5,2	99,4	100,0
— Ações de formação prof. c/ suporte no FSE	651	696	7,0	0,2	651	1 344	1 559	106,5	51,8	44,7
5.A Despesa efetiva	25 298	26 689	5,5	5,5	25 298	27 818	27 674	10,0	95,9	96,4
6.A. Saldo Global (3A - 6A)	1 872	2 577	37,7	:	1 872	1 422	2 246	-24,1	:	:

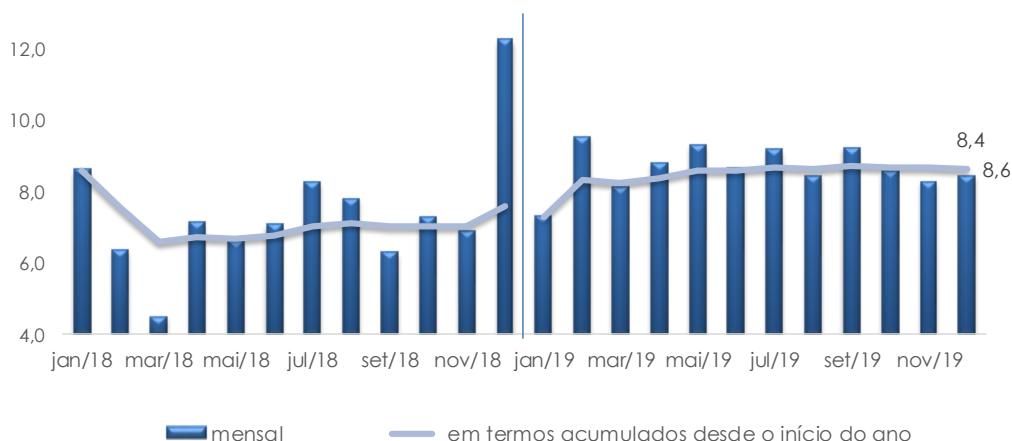
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 1. O referencial anual para 2018 é a CGE/2018. Os referenciais anuais indicados para 2019 são o OE/2019 aprovado pela Assembleia da República (previsões iniciais de receita e dotações iniciais de despesa) e a estimativa de execução do MF apresentada em 16 de dezembro de 2019.

43. A receita com contribuições e quotizações em 2019 cresceu significativamente acima da meta prevista no OE para a totalidade de 2019. A receita acumulada com contribuições e quotizações em 2019 ascendeu a 18 366 M€, o que representou um aumento de 8,6% face ao período homólogo (parte inferior da Tabela 15 e Gráfico 14), excedendo a taxa de crescimento prevista no orçamento inicial para o ano como um todo (5,1%), permitindo, assim, arrecadar em receitas com esta rubrica mais 593 M€ do que inicialmente previsto. Esta evolução positiva 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,⁹ e a subida na retribuição

⁹ 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.

mínima mensal garantida (com maior incidência nas remunerações do sector público).¹⁰

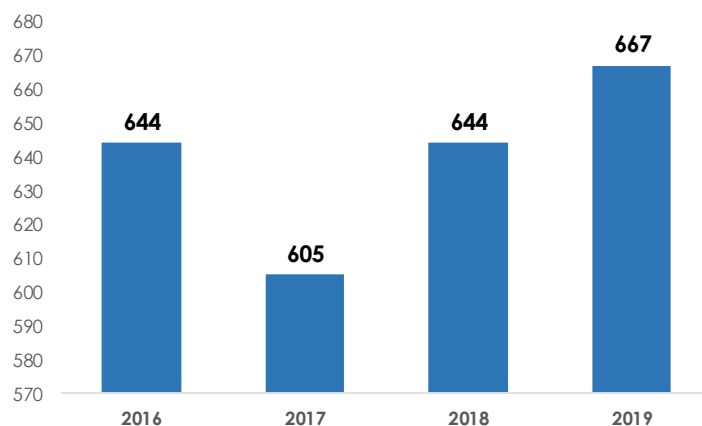
Gráfico 14 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

44. A cobrança coerciva de contribuições e quotizações para a Segurança Social ascendeu a 3,6% do total receita obtida com esta rubrica. Em 2019, o valor de contribuições e quotizações da Segurança Social arrecadado através de cobrança coerciva atingiu o valor de 667M€, ou seja, 3,6% do total da receita com esta rubrica. De salientar que o valor registado em 2019 corresponde a um incremento de 3,4% e 9,3% face ao anos de 2018 e 2017, respetivamente (Gráfico 15). É de salientar que nos últimos anos se verificou um incremento na receita com contribuições e quotizações face à evolução do mercado de trabalho. No entanto, os valores conhecidos da cobrança coerciva de contribuições e quotizações em atraso não permitem aferir de uma maior ou menor eficiência na recuperação nem da evolução do stock de dívidas à Segurança Social. Sobre estes temas, a UTAO pretende num futuro relatório de execução orçamental reunir elementos que permitam incorporar de uma análise sucinta desta questão.

Gráfico 15 – Cobrança coerciva de contribuições e quotizações
(em milhões de euros)



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

45. Em 2019, as transferências correntes provenientes do OE realizaram-se 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 referente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (199 M€), fixaram-se em 8886 M€, correspondendo a um acréscimo de 5,3% quando comparado com 2018 e superior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) — parte inferior da Tabela 15. Desagregando por rubricas, são confirmados os crescimentos em linha com o previsto da transferência relativa ao IVA social, no montante de 824 M€ (+3,4%) e da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança

¹⁰ 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.

Social (LBSS), no montante de 6987 M€ (5,0%), assim como a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 447 M€ (-2,4%).¹¹ No caso das transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu (851 M€), verificou-se um crescimento homólogo de 9,9%, expressivamente abaixo do nível previsto no OE/2019, 104,4% (Tabela 15). A UTAO vem assinalando repetidamente esta observação na coleção e sublinhando que as 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 48.

46. A evolução da despesa com pensões não divergiu da previsão no OE/2019. Em 2019, a despesa com pensões fixou-se em 17 399 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,5%, sendo este ligeiramente acima do teto de 5,4% inscrito no OE/2019 (Tabela 15). Para este incremento, contribuíram a atualização anual ordinária bem como a atualização extraordinária de pensões, sendo que a parcela referente a esta última registou um valor de 338 M€.¹² Adicionalmente, ao desagregar esta rubrica constata-se que a despesa com pensões de velhice (13 442 M€) registou um acréscimo de 4,5%, abaixo do referencial de 5,2% previsto no OE/2019, tendo a despesa com pensões de sobrevivência ascendido a 2455 M€, um acréscimo de 4,7% face a 2018. A despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 1164 M€, o que representou um incremento de 7,3%, em oposição à previsão de redução (-0,7%) inscrita no OE/2019.

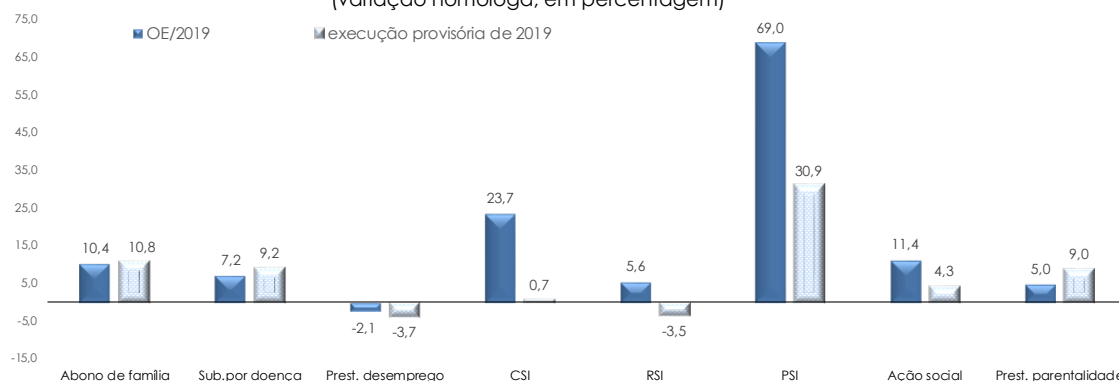
47. A execução orçamental da maioria das rubricas de prestações sociais não decorreu em linha com o previsto no OE/2019. A despesa com prestações sociais em 2019, excluindo pensões, atingiu 6287 M€, o que representou um aumento de 5,4%, ou seja + 324 M€ do que no período homólogo, encontrando-se este valor abaixo da previsão de acréscimo de 9,8% inscrita no OE/2019. Este resultado reflete, por um lado, a execução orçamental da maioria das rubricas em dissonância com as metas orçamentais (Gráfico 16), e o facto de as prestações sociais deste tipo mais volumosas evoluírem abaixo do máximo autorizado no OE/2019. Neste particular, em 2019, como aliás verificado em anos anteriores, a rubrica de subsídio de desemprego e apoio ao emprego, cuja despesa acumulada de 1188 M€ representou menos 3,7% do que no período homólogo anterior, uma diminuição percentual superior à prevista no OE/2019 (-2,1%, Gráfico 17), explicada pela redução média de 8195 beneficiários em termos homólogos. O mesmo tipo de efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (348 M€; -3,5%) 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 (77,4% e 81,5%, respetivamente). No caso da PSI, a evolução da despesa esteve condicionada à entrada em vigor do alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.¹³ Em relação à prestação complemento solidário para idosos, a redução não antecipada no número médio de beneficiários (-1317) contribuiu para o menor nível de execução. Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 16), cresceram acima do previsto para o ano como um todo, o abono de família (795 M€; +10,8%) a ação social (1797 M€; +4,3%), as prestações de parentalidade (596 M€; 9%) e o subsídio por doença (612 M€; 9,2%).

¹¹ 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).

¹² Em 2019, a atualização extraordinária de pensões produziu efeitos a partir de janeiro, sendo que em 2018 apenas teve início no mês de agosto.

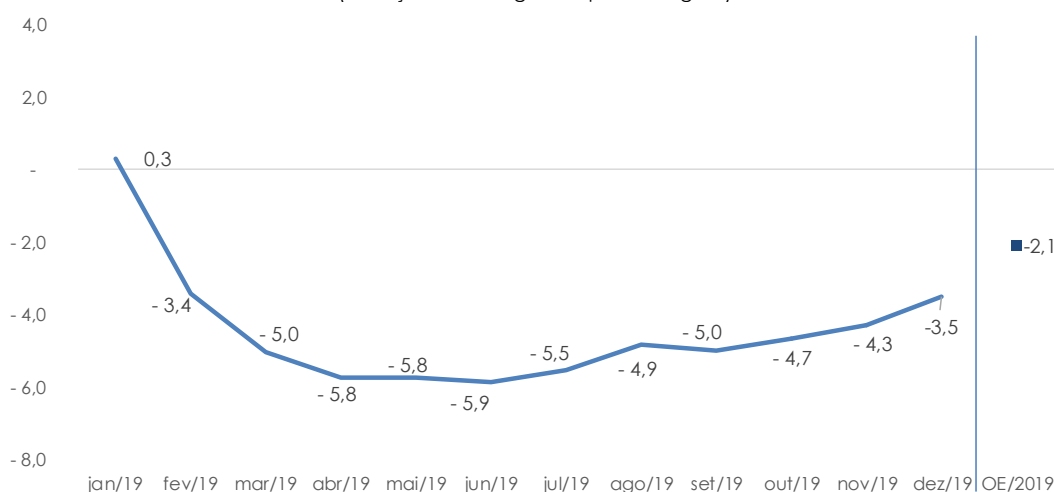
¹³ A medida de alargamento da PSI a criança e jovens com idade inferior a 18 anos estava prevista para o 2.º semestre de 2019, de acordo com o artigo 132.º [da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro \(LOE 2019\)](#). Com a entrada em vigor do [Decreto-Lei 136/2019, de 6 setembro](#), o alargamento foi efetivado a partir de 1 de outubro de 2019.

Gráfico 16 – 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 17 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados
(variação homóloga, em percentagem)

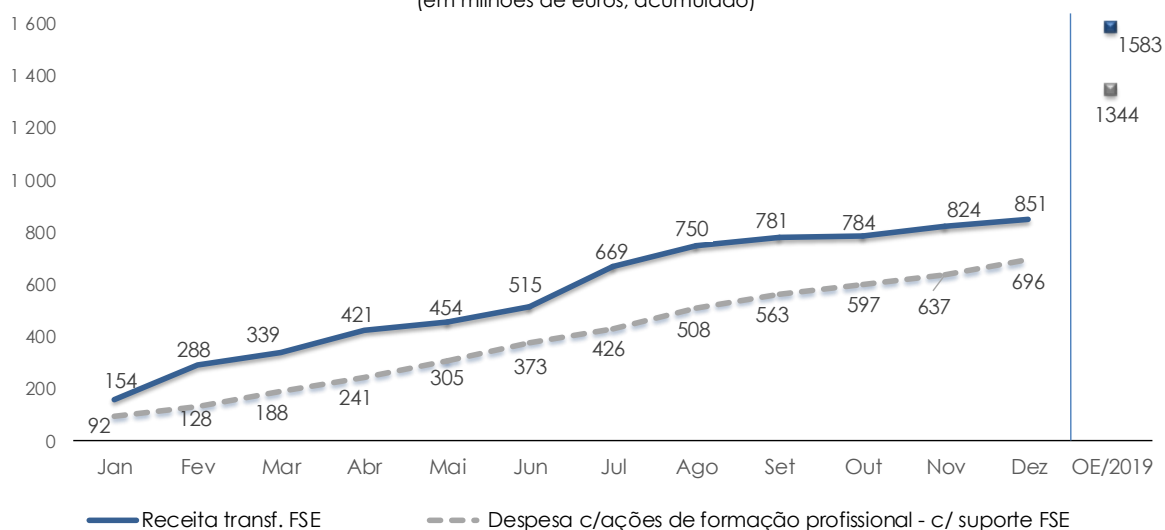


Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

48. Em 2019, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução que não ultrapassaram os 56%, contrariando as previsões do OE/2019 e da estimativa para 2019 apresentada na POE/2020. No ano de 2019 as transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) fixaram-se em 851 M€, o que corresponde, em termos homólogos, a um crescimento de 9,9%, muito aquém da taxa de crescimento de 104,4 % inscrita no OE/2019 e na estimativa para 2019 da POE/2020, revelando uma taxa de execução de apenas 53,8%. Grande parte das transferências comunitárias recebidas é aplicada no financiamento de ações de formação profissional. Neste sentido, o valor acumulado de 696 M€ na despesa com esta rubrica representou, em termos homólogos, um crescimento de 7%, ficando muito distante dos limites previstos no OE/2019 e na estimativa para 2019 (106,5% e 139,5%, respetivamente) e correspondeu a um grau de execução de 51,8% (vide Tabela 15 e Gráfico 18). A sobreorçamentação da receita e da despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus é uma prática recorrente ao longo dos anos, que é exposta anualmente pelos baixos graus de execução orçamental. Em relação ao ano de 2019, esta prática é replicada na própria estimativa para 2019 apresentada já em 16 de dezembro. Neste documento, o MF projetou, para estas rubricas, níveis de execução idênticos ou mesmos superiores aos previstos no OE/2019, embora à data os dados da execução orçamental acumulada até outubro apresentassem graus de execução na ordem dos 50% e indicassem o que se veio a concretizar, ou seja, uma execução final anual significativamente abaixo do previsto — ver, por exemplo, o aviso no parágrafo 38 do [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), de 11 de dezembro.

Gráfico 18 – 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.

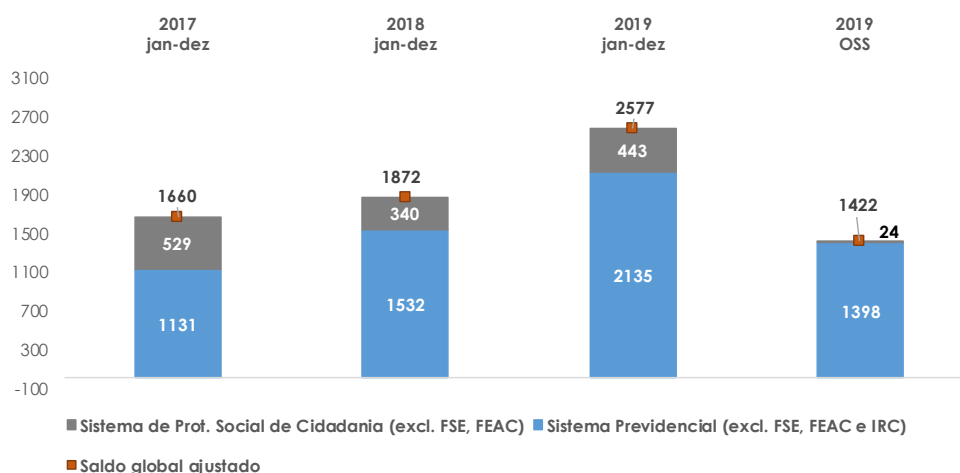
5.1.2 Análise por sistemas de proteção social

49. Este ponto desagrega o saldo global consolidado do subsector Segurança Social nos saldos globais dos sistemas de proteção social geridos pelas suas entidades. 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 cada um destes sistemas e com que meios. O ponto aproveita para comparar a execução deste ano com as de 2018 e 2017.

50. O incremento expressivo no excedente do sistema previdencial justifica o crescimento do excedente da Segurança Social, como um todo, registado em 2019. Neste ano, o saldo da Segurança Social (ajustado) foi excedentário devido aos contributos positivos do sistema previdencial e do sistema de proteção social de cidadania, em 2135 M€ e 443 M€, respetivamente (Gráfico 19 e Tabela 16). Chama-se a atenção para o facto do saldo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) estar incluído 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.¹⁴ O saldo obtido no sistema de proteção social de cidadania devia ser diminuto, sendo que em 2019 esse facto não ocorreu, devido à execução da despesa abaixo do previsto no OE/2019 e da receita proveniente de transferências do OE se encontrar em linha com a meta orçamental.

¹⁴ 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.

Gráfico 19 – 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: 1 Os saldos apurados baseiam-se nos dados de 2017, 2018 e 2019 da execução orçamental provisória de cada ano. O referencial anual indicado para 2019 são as previsões iniciais do OE/2019. 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 1: i) transferência extraordinária do OE em 2017, ii) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; iii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. 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

51. No ano de 2019 o excedente orçamental no sistema previdencial da Segurança Social é 52,7% acima do projetado no OE/2019. O sistema previdencial registou no ano de 2019 um saldo positivo significativamente superior ao apurado em 2018 e ainda maior face ao excedente menor previsto no OE/2019. A execução orçamental provisória de 2019 reflete um excedente orçamental no sistema previdencial no montante de 2135 M€, o que representa um incremento de 39,3% (+603 M€) em relação ao saldo obtido em 2018 (1532 M€). Este valor supera em 52,7% (+737 M€) a meta definida no Orçamento do Estado para 2019, que previa uma redução de 9,6% no excedente orçamental (Gráfico 19 e Tabela 16). Para este resultado obtido em 2019, contribuiu, essencialmente, o crescimento da receita com contribuições e quotizações, com um desempenho de 593 M€ acima da meta orçamental. Adicionalmente, em outubro de 2019 foi transferida para o FEFSS a verba de 73 M€ relativa ao remanescente do AIMI cobrado em 2017, verba esta que não constava do OE/2019 e que se tratou de contributo extra para o excedente orçamental obtido no sistema previdencial da Segurança Social.

52. Em 2019, as rubricas com maior impacto a nível da despesa no sistema de proteção social de cidadania registaram níveis de execução abaixo do orçamentado. De acordo com os dados da execução provisória de 2019, o sistema de proteção social de cidadania registou no ano de 2019 um saldo excedentário de 443 M€, significativamente acima do saldo positivo de 24 M€ previsto no OE/2019 (Gráfico 19). Para este resultado contribuiu a execução orçamental abaixo do previsto das principais rubricas de despesa deste sistema, nomeadamente: despesa com complementos sociais, ação social, rendimento social de inserção e prestações por deficiência com particular destaque para a prestação social para inclusão e complemento com graus de execução de 96%; 90,9%, 91,4% e 77,4%, respetivamente (*vide* Tabela 16). É de referir ainda que, apesar da despesa com estas rubricas apresentar execuções abaixo do previsto, ela aumentou face aos valores apurados em 2018.

Tabela 16 - Execução orçamental da Segurança Social por sistema (ajustada)
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Dezembro		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução	
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	Estimativa 2019	OE/2019	Estimativa 2019
1.Sistema Previdencial									
Regimes Gerais									
Receita Efetiva - da qual:	18 310	19 906	8,7	8,7	18 310	19 888	20 531	100,1	97,0
Contribuições e qualizações	16 906	18 366	8,6	8,0	16 906	17 773	18 371	103,3	100,0
Transferências do OE	323	331	2,4	0,0	323	332	332	99,7	99,7
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	163	171	4,4	0,0	163	167	171	101,9	99,8
Outras Receitas	917	1 039	13,3	0,7	917	1 616	1 657	64,3	62,7
Despesa Efetiva - da qual:	17 333	18 417	6,3	6,3	17 333	19 014	19 243	96,9	95,7
Pensões, das quais:	12 925	13 773	6,6	4,9	12 925	13 671	13 800	100,7	99,8
— Sobrevivência	1 974	2 073	5,0	0,6	1 974	2 026	2 077	102,3	99,8
— Invalidez	811	875	7,9	0,4	811	802	869	109,1	100,7
— Velhice	9 997	10 595	6,0	3,5	9 997	10 606	10 625	99,9	99,7
Subsídio de desemprego	966	953	-1,4	-0,1	966	910	954	104,6	99,8
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	537	545	1,4	0,0	537	537	537	101,4	101,4
Transf. para emprego, higiene e form. profissional	620	667	7,6	0,3	620	692	692	96,4	96,4
Subsídio por doença	560	612	9,2	0,3	560	600	611	101,9	100,1
Subsídio de parentalidade	547	596	9,0	0,3	547	575	574	103,7	104,0
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	59	63	8,1	0,0	59	121	121	52,4	52,4
Outras despesas	1 118	1 209	8,2	0,5	1 118	1 907	1 954	63,4	61,9
Saldo Global Regimes Gerais	977	1 489	52,3	:	977,08	874	1 288	:	:
Regimes Especiais									
Receita Efetiva - da qual:	467	456	-2,3	-2,3	467	462	456	98,7	100,0
Transferência do OE - R.S., Bancário	458	447	-2,4	-2,3	458	453	447	:	:
Despesa Efetiva - da qual:	467	456	-2,3	-2,3	467	462	456	98,7	100,0
Regime Substitutivo Bancário	458	447	-2,4	-2,3	458	453	447	98,7	99,9
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	:	0	0	0	:	:
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	977	1 489	52,4	:	977	874	1 288	:	:
FEFSS									
Receita efetiva da qual:	560	653	16,5	:	560	535	607	122,1	107,5
AIMI	50	123	:	:	50	50	123	246,1	100,0
Despesa efetiva	6	7	23,3	:	6	11	11	69,6	68,1
Saldo Global FEFSS	555	646	16,3	:	555	524	597	123,1	108,2
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	1 532	2 135	39,3	:	1 532	1 398	1 885	:	:
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania									
Receita Efetiva - da qual:	7 835	8 271	5,6	5,6	7 835	8 360	8 330	98,9	99,3
Transferências do OE - LBSS	6 448	6 793	5,3	4,4	6 448	6 792	6 792	:	:
Receita de jogos sociais	232	239	2,9	0,1	232	229	230	104,1	103,9
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	9,735	9	-11,2	0,0	10	12	12	73,7	73,7
IVA social	824	854	3,7	0,4	824	854	854	100,0	100,0
Outras Receitas	321	377	17,2	0,7	321	473	442	79,7	85,2
Despesa Efetiva - da qual:	7 495	7 828	4,4	4,4	7 495	8 337	7 969	93,9	98,2
Complementos sociais	1 858	1 912	2,9	0,7	1 858	1 993	1 922	96,0	99,5
Ação Social	1 904	2 019	6,1	1,5	1 904	2 220	2 157	90,9	93,6
Pensões por antecipação da idade da reforma	711	682	-4,2	-0,4	711	677	682	100,7	99,9
Abono de Família	718	795	10,8	1,0	718	792	793	100,4	100,3
Subsídio social de desemprego	152	135	-11,2	-0,2	152	155	135	86,6	99,8
Pensões sociais	587	552	-6,0	-0,5	587	551	552	100,2	100,0
Rendimento social de inserção	360	348	-3,5	-0,2	360	381	349	91,4	99,8
Prestações por dependência	354	375	6,1	0,3	354	359	380	104,5	98,9
Prestações por deficiência, das quais:	415	509	22,8	1,3	415	603	500	84,4	101,8
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	265	346	30,9	1,1	265	447	338	77,4	102,4
Complemento Solidário para Idosos	214	216	0,7	0,0	214	265	216	81,5	99,9
Outra despesa	223	287	28,8	0,9	223	587	285	48,9	100,8
Saldo Global	340	443	30,2	:	340	24	361	:	:
Conciliação c/dados da Tabela 15									
Receita efetiva	-2	-19							
Despesa efetiva	-2	-19							
Saldo Global conciliado (=Tabela 15)	1 872	2 577							

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: 1) Conciliar os dados nesta tabela com os da Tabela 15 obrigou a UTAO a inserir as linhas de conciliação de receita e despesa no final da Tabela 16. Esta necessidade decorre do facto de haver uma ligeira discrepância entre os dados no Quadro 10 da Síntese da Execução Orçamental (DGO) e os dados de um ficheiro com desagregação de encargos da Segurança Social por sistemas recebido da DGO. 2) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social e Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) transferência extraordinária do OE em 2017, ii) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; iii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

5.2 Caixa Geral de Aposentações

53. Nesta secção é realizada a análise à execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA) no ano de 2019, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até dezembro (2018 e 2019) disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

54. A execução orçamental provisória da CGA de 2018 aponta para um saldo positivo não ajustado inferior ao verificado no ano anterior (2018). A CGA registou em 2019 um saldo global positivo não ajustado de 54 M€, abaixo do observado no ano de 2018 (101 M€), contrariando, assim, a previsão estabelecida no OE/2019 para o conjunto do ano (- 60 M€) — parte superior da Tabela 18. Para este resultado contribuiu o decréscimo ligeiro na receita efetiva (- 0,2%) e o crescimento da despesa efetiva (0,3%) abaixo do referencial previsto no OE (1,9%). 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 (- 0,9% contra - 3,3%), bem como a diminuição da comparticipação do OE (- 0,4%) em sentido contrário ao previsto no OE/2019 (+ 1,4%) e a execução abaixo do esperado em outras receitas correntes (grau de execução de 76,4%). O reduzido crescimento na despesa efetiva é explicado pela evolução no pagamento de pensões e abonos a cargo da própria instituição (- 0,4%). No entanto, e como se poderá verificar nos parágrafos seguintes, o impacto da alteração no padrão contabilístico tem reflexos neste resultado, assim como no saldo global.

55. 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. Na realidade, sempre as retenções na fonte de IRS e os demais descontos foram pagos pela CGA aos destinatários legais (Autoridade Tributária, ADSE, etc.) no mês seguinte àquele em que a CGA colocou os rendimentos a eles sujeitos à disposição dos pensionistas e demais beneficiários. De acordo com as práticas contabilísticas anteriores ao SNC-AP, a CGA atribuía, no sistema de informação contabilística, a mesma data à despesa com retenções e descontos e aos rendimentos que os originaram. O SNC-AP veio obrigar a registar todos estes pagamentos com a data em que efetivamente têm lugar. Por isso, desde janeiro de 2019 que existe o diferimento de um mês no registo contabilístico das retenções e outros descontos relativamente ao registo contabilístico das pensões e abonos que os geraram. Esta mudança criou um problema de comparação homóloga no mês em que foi implementada pela primeira vez. Para um mesmo valor de pensões e abonos, a contabilidade mostra uma despesa da CGA em janeiro de 2019 inferior à de janeiro de 2018, sendo a diferença, precisamente, o montante das retenções e demais descontos incidentes sobre aqueles rendimentos dos beneficiários em janeiro de 2019; este montante foi inscrito na contabilidade com efeitos em fevereiro de 2019. Como esta nova regra de registo em contabilidade orçamental foi seguida nos meses seguintes, tal significa que a soma de retenções e descontos ao longo de 2019 só tem 11 meses (pagamentos efetuados de fevereiro a dezembro); a despesa da CGA com as retenções e outros descontos gerados em dezembro de 2019 só aparece na execução de janeiro de 2020. Deste modo, a despesa total da CGA em 2019, tal como registada em contabilidade pública orçamental, não inclui um mês de encargos com retenções e descontos (janeiro de 2019), o que beneficia o saldo global apurado. Se não se efetuar nenhum ajustamento, a comparação direta com a execução de 2018 resulta viciada por causa da mera mudança de regras de registo contabilístico. A diferença é artificial, pois não resulta de nenhuma mudança na realidade económica da CGA.

56. Respeitando o SNC-AP, a UTAO introduziu um ajustamento à execução orçamental de 2018 e 2019. De modo a colmatar as dificuldades de análise das diferenças de execução entre 2018 e 2019 identificadas no parágrafo anterior, e respeitando o novo padrão contabilístico SNC-AP, a UTAO ajustou então a despesa com retenções e descontos incidentes sobre pensões e outros abonos a cargo da CGA. Fê-lo acrescentando aos anos de 2018 e 2019 os valores de retenções e demais descontos gerados pelos rendimentos dos beneficiários em dezembro de 2017 e 2018, respetivamente (RD_{d17} e RD_{d18} , respetivamente). Se nada mais for alterado, a despesa do ano de 2018 fica empolada pois, após aquele acrescento, passa a contar com um mês adicional de retenções e outros descontos. Para evitar esta dupla contabilização, é então necessário subtrair à execução de 2018 as retenções e demais descontos

que incidiram sobre os rendimentos de dezembro de 2018 (RD_{d18}). A Tabela 17 evidencia os ajustamentos efetuados. Com a informação primária a que conseguiu aceder, a UTAO apurou que $RD_{d18} = 120,0$ M€. Já para as retenções e os outros descontos gerados pelos rendimentos de dezembro de 2017 (RD_{d17}), não foi possível apurar o valor exato por causa de limitações de desagregação desta rubrica na plataforma SIGO da DGO. Houve, pois, necessidade de aproximar aquele valor, revelando-se a quantia de 120 M€ uma estimativa plausível, com a vantagem de não alterar o saldo de 2018.

Tabela 17 – Ajustamento efetuado à execução orçamental da CGA dos anos de 2018 e 2019
(em milhões de euros)

	2018	2019
Retenções e descontos sobre pensões e abonos- dez. 17*	120,0	
Retenções e descontos sobre pensões e abonos- dez. 18*	-120,0	120,0
Efeito na rubrica	0,0	120,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: * o valor de retenções e descontos sobre pensões e abonos de dezembro de 2018 é o reportado pela DGO na [síntese da execução orçamental de dezembro de 2019](#), no anexo A21. Não foi possível aceder ao valor exato de retenções e descontos sobre pensões de dezembro de 2017 e janeiro de 2018 por causa das limitações de desagregação da respetiva rubrica na plataforma SIGO da DGO; como tal, o valor apresentado é uma aproximação da UTAO que tem a vantagem de não alterar o saldo de 2018.

57. Após a introdução do ajustamento, o saldo global de 2019 apurado para a CGA é substancialmente inferior ao atingido em 2018 e em linha com o projetado no OE/2019. Fechado o parêntesis, proceda-se à apreciação da execução orçamental ajustada de 2019. Ela consta das linhas 1.A a 6.A da Tabela 18. O ajustamento efetuado para garantir a comparabilidade homóloga no biénio 2018–19 traduziu-se então no acréscimo de 120 M€ do lado da despesa na conta de 2019 (parágrafo 56 e Caixa 1). Com o ajustamento efetuado, a despesa efetiva em 2019 cresceu (+1,5%) face a 2018, no entanto a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano no OE/2019 (+ 1,9%). O acréscimo na despesa efetiva (linhas 4A. da Tabela 18) resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+1%). No que diz respeito ao saldo global, o valor apurado em 2019 é – 66 M€, inferior em 167 M€ ao registado em 2018, que havia sido de + 101 M€ (linha 6A. da Tabela 18), e ligeiramente inferior ao projetado no Orçamento do Estado de 2019 (– 60 M€). A importância do ajustamento efetuado torna-se bem visível ao comparar os valores de execução na linha “Pensões abonos da responsabilidade da CGA” nos blocos 4 e 4.A da Tabela 18. Sem ajustamento, as pensões teriam diminuído em 2019, um resultado difícil de entender atendendo à estabilização no número de pensionistas e aos aumentos ordinário e extraordinário realizados em 2019.

Tabela 18 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Dezembro		Variação		Execução 2018	OE/2019	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	10 000	9 985	-0,2	-0,2	10 000	10 023	0,2	99,6
Contribuições para a CGA	4 010	3 974	-0,9	-0,4	4 010	3 877	-3,3	102,5
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	5 768	5 809	0,7	0,4	5 768	5 882	2,0	98,8
Orçamento do Estado	5 225	5 263	0,7	0,4	5 225	5 336	2,1	98,6
Comparticipação do Orçamento do Estado	4 914	4 892	-0,4	-0,2	4 914	4 984	1,4	98,2
Outras receitas correntes	222	202	-9,0	-0,2	222	264	19,1	76,4
2. Receita de capital	-	-	-	-	-	-	0	-
3. Receita Efetiva	10 000	9 985	-0,2	-0,2	10 000	10 023	0,2	99,6
4. Despesa corrente, da qual:	9 899	9 930	0,3	0,3	9 899	10 083	1,9	98,5
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	9 868	9 901	0,3	0,3	9 868	10 040	1,7	98,6
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	8 773	8 738	-0,4	-0,4	8 773	8 884	1,3	98,4
Orçamento do Estado	291	347	19,1	0,6	291	330	13,3	105,2
Outras entidades	631	636	0,8	0,1	631	645	2,3	98,6
Outras transferências correntes	173	180	4,1	0,1	173	182	5,2	98,9
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	9 899	9 930	0,3	0,3	9 899	10 083	1,9	98,5
7. Saldo global (3-6)	101	54	-	-	101	-60	-	-

Por memória: após ajustamentos

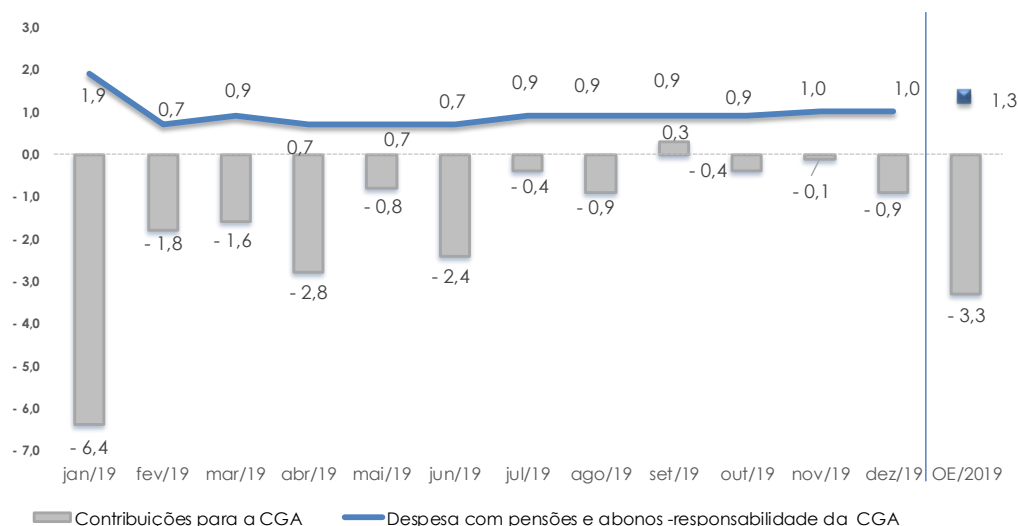
1A. Receita corrente	10 000	9 985	-0,2	-0,2	10 000	10 023	0,2	99,6
Contribuições para a CGA	4 010	3 974	-0,9	-0,4	4 010	3 877	-3,3	102,5
Outras receitas correntes	222	202	-9,0	-0,2	287	264	-8,0	76,4
3A. Receita efetiva (1A.+2)	10 000	9 985	-0,2	-0,2	10 000	10 023	0,2	99,6
4A. Despesa corrente	9 899	10 050	1,5	1,5	9 899	10 083	1,9	99,7
Pensões e abonos	9 695	9 841	1,5	1,5	9 695	9 858	1,7	99,8
Da responsabilidade da CGA	8 773	8 858	1,0	0,9	8 773	8 884	1,3	99,7
5A. Despesa efetiva	9 899	10 050	1,5	1,5	9 899	10 083	1,9	99,7
6A. Saldo global (3A.-5A.)	101	-66	-	-	101	-60	-	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Como mostrado na Caixa 1 e na Tabela 17 o ajustamento incidiu na despesa com pensões e abonos a cargo da CGA observada em 2019. O referencial anual para 2018 é a execução reportada na CGE/2018. Os referenciais anuais indicados para 2019 são os do OE aprovado para 2019 pela Assembleia da República.

58. A receita com contribuições para a CGA foi inferior à de 2018, embora acima da previsão no OE/2019. De acordo com a execução provisória do ano de 2019, a receita acumulada com contribuições e quotizações para a CGA fixou-se em 3974 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 18). 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 estendeu durante o ano de 2019,¹⁵ apesar da diminuição, em termos homólogos, no número de subscritores (menos 12 396, ou seja, -2,8%).

¹⁵ 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 20 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada) -2019
(taxa de variação homóloga acumulada)



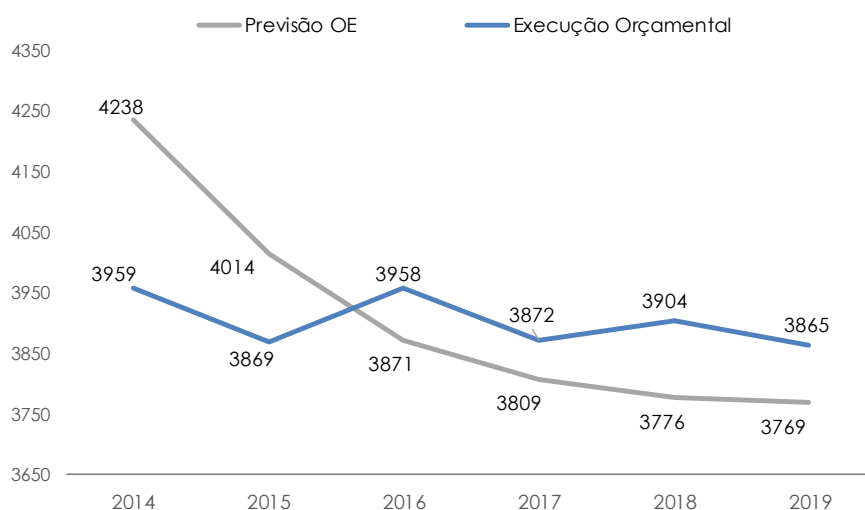
Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

59. A despesa ajustada com pensões e abonos cresceu ao longo do ano de modo constante e ligeiramente abaixo do previsto. Em 2019, a despesa ajustada em pensões e abonos ascendeu a 9841 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, constata-se que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (8858 M€) revelou, em termos homólogos, um incremento de 1,0% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), vide Gráfico 20 e parte inferior da Tabela 18. 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 635,8 M€.

60. Nos últimos anos, a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi sucessivamente suborçamentada. No período de 2016 a 2019 a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi alvo de suborçamentação, ou seja, a execução orçamental desta rubrica, em cada ano, excedeu o previsto no exercício de orçamentação (Gráfico 21). Na base da orçamentação da receita com contribuições e quotizações da CGA, é legítimo que se tenha em conta a redução progressiva no número de subscritores, em virtude da CGA ser um sistema fechado a novas subscrições. No entanto, a execução orçamental de 2016 a 2019 vem demonstrar que, anualmente, no processo de elaboração do orçamento não é tida em conta a dimensão do impacto de medidas com efeito positivo na receita com contribuições e quotizações, nomeadamente a reposição salarial nos anos de 2016 e 2017 e o descongelamento gradual de carreiras nos anos de 2018 e 2019. De salientar que cerca de 63% dos funcionários públicos das Administrações públicas é subscritora da CGA.

Gráfico 21 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2019

(em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO | Notas: Os valores referentes a 2014 encontram-se expurgados dos montantes da Contribuição Especial de Solidariedade. O valor de previsão de 2014 corresponde ao referencial a inscrito no primeiro OE rectificativo de 2014.

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

Este anexo expõe os ajustamentos efetuados pela UTAO para tornar comparáveis a execução e o orçamento de 2019 com a execução de 2018. A Caixa 1 explica a metodologia da UTAO.

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (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 19. 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.

(10) Correção nas execuções de 2018 e 2019 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 19 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 19 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais	
				2018	2019	2018	OE/2019
Saldo global não ajustado				-2 242	-599	-2 241	-2 217
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-70	-199	-70	-199
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	70	199	70	199
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-116	-10	-116	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-35	-44	-35	-44
Reavaliação de ativos	(4)	Estado	Receita	-107	0	-107	0
Linearização dos juros da dívida pública	(5)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(6)	SFA	Despesa	0	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(7)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	125	0	125	0
Alargamento do prazo de pagamento devdio à tolerância de ponto: ISP e Tabaco	(9)	Estado	Receita	214	-214	214	-214
Efeito da alteração do modelo normativo contabilístico na CGA: despesa em pensões	(10)	SFA	Despesa	0	-120	0	0
Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018	(11)	SFA	Despesa	0	0	0	0
Reembolsos do IRS	(12)	Estado	Receita	0	0	0	0
Reembolsos do IRC	(13)	Estado	Receita	0	0	0	0
Reembolsos do IVA	(14)	Estado	Receita	0	0	0	0
Mudança calendarização do IMI	(15)	Ad. Local	Receita	0	0	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos				81	-389	81	-259
Saldo global ajustado				-2 160	-987	-2 160	-2 475

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das 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 20 apresenta a conta ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e a Tabela 21 apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

Tabela 20 – 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-dezembro					Ref. Anual				Grau de execução OE/2019	Desvio OE/2019 (Exec - OE)
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2019	Variação homóloga		Contributo p.p.		
	2018	2019	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	83 170	86 528	3 358	4,0	3,9	87 243	4 073	4,9	4,8	99,2	-715
Impostos diretos	23 315	23 602	287	1,2	0,3	23 427	112	0,5	0,1	100,7	175
Impostos indiretos	26 877	28 102	1 226	4,6	1,4	27 865	988	3,7	1,2	100,9	238
Contribuições sociais	20 991	22 414	1 423	6,8	1,7	21 721	730	3,5	0,9	103,2	693
Outras receitas correntes	11 960	12 404	444	3,7	0,5	14 231	2 271	19,0	2,7	87,2	-1 827
Diferenças de consolidação	27	6				0					
DESPESA CORRENTE	81 693	83 645	1 953	2,4	2,2	85 562	3 869	4,7	4,4	97,8	-1 916
Consumo público	35 127	35 897	770	2,2	0,9	36 213	1 086	3,1	1,2	99,1	-315
Despesas com pessoal	20 610	21 557	947	4,6	1,1	21 039	429	2,1	0,5	102,5	518
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 517	14 340	-177	-1,2	-0,2	15 174	656	4,5	0,8	94,5	-833
Aquisição de bens e serviços	12 919	13 217	298	2,3	0,3	13 056	137	1,1	0,2	101,2	161
Outras despesas correntes	1 598	1 123	-475	-29,7	-0,5	2 117	519	32,5	0,6	53,0	-994
Subsídios	953	1 050	96	10,1	0,1	1 492	538	56,5	0,6	70,3	-442
Juros e outros encargos	8 428	8 085	-342	-4,1	-0,4	8 303	-124	-1,5	-0,1	97,4	-218
Transferências correntes	36 943	38 461	1 517	4,1	1,7	38 698	1 755	4,8	2,0	99,4	-237
Dotação provisória	535	330				330					
Diferenças de consolidação	241	153				526					
SALDO CORRENTE	1 477	2 883	1 406			1 682	205				1 201
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	2 143	81	3,9	0,1	3 302	1 240	60,1	1,5	64,9	-1 159
Diferenças de consolidação	18	13				65					
DESPESAS DE CAPITAL	5 699	6 013	314	5,5	0,4	7 459	1 760	30,9	2,0	80,6	-1 446
Investimento	4 411	4 728	317	7,2	0,4	5 957	1 547	35,1	1,8	79,4	-1 230
Transferências de capital	1 172	1 203	31	2,6	0,0	1 435	262	22,4	0,3	83,9	-232
Outras despesas de capital	107	55	-52	-48,4	-0,1	67	-40	-37,2	0,0	82,2	-12
Diferenças de consolidação	9	27				0					
RECEITA EFETIVA	85 232	88 671	3 439	4,0	4,0	90 545	5 313	6,2	6,2	97,9	-1 874
DESPESA EFETIVA	87 392	89 658	2 267	2,6	2,6	93 021	5 629	6,4	6,4	96,4	-3 363
SALDO GLOBAL	-2 160	-987	1 173			-2 475	-316				1 488
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	50 192	51 704	1 513	3,0	1,8	51 292	1 100	2,2	1,3	100,8	412
Contribuições Sociais	20 991	22 414	1 423	6,8	1,7	21 721	730	3,5	0,9	103,2	693
Despesa corrente primária	73 265	75 560	2 295	3,1	2,6	77 258	3 993	5,5	4,6	97,8	-1 698

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 provisória (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 21 – 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-dezembro					Ref. Anual				Grau de execução OE/2019	Desvio OE/2019 (Exec - OE)
	Execução		Variação homologa		Contributo p.p.	OE/2019	Variação homologa		Contributo p.p.		
	2018	2019	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	83 214	86 797	3 583	4,3	4,2	87 502	4 288	5,2	5,0	99,2	-705
Impostos diretos	23 422	23 602	180	0,8	0,2	23 427	5	0,0	0,0	100,7	175
Impostos indiretos	26 662	28 317	1 655	6,2	1,9	28 079	1 417	5,3	1,7	100,8	238
Contribuições sociais	20 991	22 414	1 423	6,8	1,7	21 721	730	3,5	0,9	103,2	693
Outras receitas correntes	12 111	12 458	347	2,9	0,4	14 275	2 164	17,9	2,5	87,3	-1 817
Diferenças de consolidação	27	6				0					
DESPESA CORRENTE	81 818	83 525	1 708	2,1	2,0	85 562	3 744	4,6	4,3	97,6	-2 036
Consumo público	35 140	35 897	757	2,2	0,9	36 213	1 073	3,1	1,2	99,1	-315
Despesas com pessoal	20 616	21 557	941	4,6	1,1	21 039	423	2,1	0,5	102,5	518
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 524	14 340	-184	-1,3	-0,2	15 174	650	4,5	0,7	94,5	-833
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 217	292	2,3	0,3	13 056	131	1,0	0,1	101,2	161
Outras despesas correntes	1 598	1 123	-475	-29,7	-0,5	2 447	849	53,1	1,0	45,9	-1 324
Subsídios	953	1 050	96	10,1	0,1	1 492	539	56,5	0,6	70,3	-442
Juros e outros encargos	8 428	8 085	-342	-4,1	-0,4	8 303	-124	-1,5	-0,1	97,4	-218
Transferências correntes	37 055	38 341	1 285	3,5	1,5	38 698	1 643	4,4	1,9	99,1	-357
Diferenças de consolidação	241	153				526					
SALDO CORRENTE	1 396	3 271	1 875			1 940	545				1 331
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	2 143	81	3,9	0,1	3 302	1 240	60,1	1,5	64,9	-1 159
Diferenças de consolidação	18	13				65					
DESPESAS DE CAPITAL	5 699	6 013	314	5,5	0,4	7 459	1 760	30,9	2,0	80,6	-1 446
Investimento	4 411	4 728	317	7,2	0,4	5 957	1 547	35,1	1,8	79,4	-1 230
Transferências de capital	1 172	1 203	31	2,6	0,0	1 435	262	22,4	0,3	83,9	-232
Outras despesas de capital	107	55	-52	-48,4	-0,1	67	-40	-37,2	0,0	82,2	-12
Diferenças de consolidação	9	27				0					
RECEITA EFETIVA	85 276	88 940	3 664	4,3	4,3	90 804	5 528	6,5	6,5	97,9	-1 864
DESPESA EFETIVA	87 517	89 538	2 022	2,3	2,3	93 021	5 504	6,3	6,3	96,3	-3 483
SALDO GLOBAL	-2 241	-599	1 642			-2 217	24				1 618
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	50 085	51 919	1 834	3,7	2,2	51 506	1 438	2,9	1,7	100,8	412
Despesa corrente primária	73 390	75 440	2 050	2,8	2,3	77 258	3 892	5,3	4,4	97,6	-1 818

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 20.

Tabela 22 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a evolução anual prevista no OE/2019 e a estimativa para 2019

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2018 vs OE2019				CGE2018 vs Estimativa2019				Exec prov2019 vs Estimativa2019				Grau de execução Est2019			
	2018	OE2019	Variação homologa		2018	Est2019	Variação homologa		2019	Est2019	Exec - Est					
			M€	%			M€	%			M€	%				
RECEITA CORRENTE	83 170	87 243	4 073	4,9	4,8	83 170	87 053	3 884	4,7	4,6	86 528	87 053	-525	0,6	0,6	99,4
Impostos diretos	23 315	23 427	112	0,5	0,1	23 315	23 700	385	1,7	0,5	23 602	23 700	99	0,4	0,1	99,6
Impostos indiretos	26 877	27 865	988	3,7	1,2	26 877	28 117	1 240	4,6	1,5	28 102	28 117	15	0,1	0,0	99,9
Contribuições sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	22 414	22 439	25	0,1	0,0	99,9
Outras receitas correntes	11 960	14 231	2 271	19,0	2,7	11 960	12 796	836	7,0	1,0	12 404	12 796	392	3,2	0,4	96,9
Diferenças de consolidação	27	0				27	0				6	0				
DESPESA CORRENTE	81 693	85 562	3 869	4,7	4,4	81 693	84 657	2 965	3,6	3,4	83 645	84 657	1 012	1,2	1,1	98,8
Consumo público	35 127	36 213	1 086	3,1	1,2	35 127	36 008	882	2,5	1,0	35 897	36 008	111	0,3	0,1	99,7
Despesas com pessoal	20 610	21 039	429	2,1	0,5	20 610	21 542	932	4,5	1,1	21 557	21 542	-15	-0,1	0,0	100,1
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 517	15 174	656	4,5	0,8	14 517	14 466	-51	-0,4	-0,1	14 340	14 466	126	0,9	0,1	99,1
Aquisição de bens e serviços	12 919	13 056	137	1,1	0,2	12 919	13 383	464	3,6	0,5	13 217	13 383	165	1,3	0,2	98,8
Outras despesas correntes	1 598	2 117	519	32,5	0,6	1 598	1 084	-515	-32,2	-0,6	1 123	1 084	-39	-3,5	0,0	103,6
Subsídios	953	1 492	538	56,5	0,6	953	1 004	51	5,3	0,1	1 050	1 004	-45	-4,3	-0,1	104,5
Juros e outros encargos	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	8 428	8 224	-203	-2,4	-0,2	8 085	8 224	139	1,7	0,2	98,3
Transferências correntes	36 943	38 698	1 755	4,8	2,0	36 943	38 895	1 952	5,3	2,2	38 461	38 895	434	1,1	0,5	98,9
<i>Dotação provisional</i>	535	330				535	0				0	0	0	0,0	0,0	
Diferenças de consolidação	241	526				241	526				153	526	0	0,0	0,0	
SALDO CORRENTE	1 477	1 682	205			1 477	2 396	919			2 883	2 396	-487	0,0	0,0	
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	2 062	2 315	253	12,2	0,3	2 143	2 315	172	8,0	0,2	92,6
Diferenças de consolidação	18	65				18	65				13	65	0	0,0	0,0	19,3
DESPESAS DE CAPITAL	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	5 699	6 076	377	6,6	0,4	6 013	6 076	63	1,1	0,1	99,0
Investimento	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	4 411	4 700	290	6,6	0,3	4 728	4 700	-27	-0,6	0,0	100,6
Transferências de capital	1 172	1 435	262	22,4	0,3	1 172	1 311	139	11,9	0,2	1 203	1 311	108	9,0	0,1	91,7
Outras despesas de capital	107	67	-40	-37,2	0,0	107	64	-43	-39,9	0,0	55	64	9	16,4	0,0	85,9
Diferenças de consolidação	9	0				9	0				27	0	0	0,0	0,0	
RECEITA EFETIVA	85 232	90 545	5 313	6,2	6,2	85 232	89 368	4 136	4,9	4,9	88 671	89 368	697	0,8	0,8	99,2
DESPESA EFETIVA	87 392	93 021	5 629	6,4	6,4	87 392	90 734	3 342	3,8	3,8	89 658	90 734	1 075	1,2	1,2	98,8
SALDO GLOBAL	-2 160	-2 475	-316			-2 160	-1 365	794			-987	-1 365	-378			
<i>Por memória:</i>																
Receita fiscal	50 192	51 292	1 100	2,2	1,3	50 192	51 818	1 626	3,2	1,9	51 704	51 818	113	0,2	0,1	99,8
Contribuições Sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	22 414	22 439	25	0,1	0,0	99,9
Despesa corrente primária	73 265	77 258	3 993	5,5	4,6	73 265	76 433	3 168	4,3	3,6	75 560	76 433	873	1,2	1,0	98,9

Fontes: CGE/2018, Relatório da POE/2020, 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.



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>