

Relatório UTAO n.º 3/2019

Contas das Administrações Públicas: janeiro a setembro de 2018

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

19 de fevereiro de 2019

Ficha técnica

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

Esta análise foi realizada com base em informação disponível até ao dia 29 de janeiro de 2019, tendo sido orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, e elaborada por Patrícia Silva Gonçalves.

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

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 3/2019

19 de fevereiro de 2019

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

Índice geral

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 2. SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS | 2 |
| 2.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA | 2 |
| 2.2. SALDO ORÇAMENTAL NO PERÍODO DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2018 | 2 |
| 2.3. COMPARAÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL EM CONTAS NACIONAIS COM O SALDO GLOBAL EM CONTABILIDADE PÚBLICA | 2 |
| 2.4. COMPARAÇÃO COM O OBJETIVO ANUAL | 3 |
| 2.5. EVOLUÇÃO FACE AO PERÍODO HOMÓLOGO | 4 |
| 3. SALDO PRIMÁRIO AJUSTADO E DESPESA COM JUROS | 4 |
| 3.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA | 4 |
| 4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA PRIMÁRIA | 6 |
| 4.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA | 6 |
| 4.2. EXECUÇÃO DA RECEITA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS | 6 |
| 4.2.1. <i>Receita Fiscal</i> | 8 |
| 4.2.2. <i>Contribuições Sociais</i> | 9 |
| 4.2.3. <i>Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital</i> | 10 |
| 4.3. EXECUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS | 10 |
| 4.3.1. <i>Despesas com Pessoal</i> | 12 |
| 4.3.2. <i>Prestações Sociais</i> | 12 |
| 4.3.3. <i>Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes</i> | 13 |
| 4.3.4. <i>Despesas de Capital</i> | 13 |
| ANEXO 1: MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO-RECORRENTES | 13 |
| ANEXO 2: CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL (VALORES NÃO-AJUSTADOS) | 14 |

Índice de gráficos

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais | 3 |
| Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 3 |
| Gráfico 3 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 5 |
| Gráfico 4 – Variação face ao período homólogo em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 5 |
| Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes até setembro de 2018 | 5 |
| Gráfico 6 – Variação anual do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes na estimativa da POE/2019 | 5 |
| Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita | 6 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 8 – Variação homóloga da Receita das Administrações Públicas corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 7 |
| Gráfico 9 – Receita fiscal e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 8 |
| Gráfico 10 – Receita do IVA e Consumo Privado nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 9 |
| Gráfico 11 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes..... | 10 |
| Gráfico 12 – Variação homóloga da Despesa Primária das Administrações Públicas corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 11 |
| Gráfico 13 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores | 12 |

Índice de tabelas

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública e em contas nacionais no 1.º semestre de 2018 | 3 |
| Tabela 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes e despesa com juros..... | 4 |
| Tabela 3 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 7 |
| Tabela 4 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 11 |
| Tabela 5 – Conta da Administrações Públicas em contas nacionais..... | 14 |

No período de janeiro a setembro de 2018, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional foi positivo, tendo ascendido a 0,7% do PIB. O resultado apurado até setembro excedeu claramente a estimativa para o conjunto do ano revista pelo Ministério das Finanças por ocasião da Proposta de Orçamento do Estado para 2019, que apontava para o saldo orçamental de - 0,7% do PIB, em linha com a estimativa que constava já do Programa de Estabilidade para o período 2018-22. No último trimestre de 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas esteve sujeito a um conjunto de pressões, que não deverão, contudo, ter colocado em causa um resultado em termos anuais mais favorável do que o projetado pelo Ministério das Finanças em outubro de 2018.

Face a idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental registou uma melhoria de 4,0 p.p. do PIB, para a qual contribuiu, em grande medida, a redução do impacto negativo das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental. Ajustado do efeito daquelas medidas, o saldo orçamental até setembro cifrou-se em 1,3% do PIB, situando-se 1,8 p.p. do PIB acima do verificado no período homólogo.

A melhoria do saldo orçamental ajustado teve subjacente uma redução da despesa com juros e, em particular, um aumento do excedente orçamental primário. A receita ajustada registou até setembro um aumento mais expressivo do que o previsto pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano, assente numa evolução mais favorável do que a projetada para a receita fiscal. O acréscimo de receita total até setembro, face ao período homólogo, representou 84% do acréscimo previsto pelo Ministério das Finanças em outubro para o ano inteiro. Por sua vez, a execução da despesa primária ajustada até setembro ficou abaixo do previsto para o conjunto do ano. O acréscimo face ao período homólogo constituiu apenas 24% do acréscimo previsto para o ano completo. Esta evolução refletiu desvios registados ao nível das prestações sociais, das despesas com pessoal e, em menor grau absoluto, do investimento. Importa, contudo, referir que a evolução das duas primeiras categorias de despesa se encontra influenciada por efeitos intra- anuais de natureza temporária, que tenderão a diluir-se no conjunto do ano.

1. Introdução

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

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

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

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

acumulada no período homólogo do ano anterior. Para o efeito, usa-se a conta das Administrações Públicas apurada pelo INE na publicação “Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 3.º trimestre de 2018”, divulgada em 21 de dezembro.

4 A preparação deste relatório teve como principal fonte bibliográfica o destaque de [Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional – 3.º Trimestre de 2018](#), publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a 21 de dezembro de 2018.

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

6 O relatório está assim organizado. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado em termos acumulados até ao 3.º trimestre de 2018. O saldo primário e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 3. A Secção 4 entra em detalhes, apreciando a evolução das classes económicas da receita e da despesa primária. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO no período relevante para as comparações efetuadas no corpo principal do texto e que a unidade empregou para construir as contas ajustadas a partir das contas apuradas pelo INE (contas estas que incluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes). Finalmente, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 21 de dezembro último.

2. Saldo orçamental das Administrações Públicas

2.1. Informação prévia

7 Esta secção analisa o saldo orçamental registado nos três primeiros trimestres de 2018 e afere o impacto orçamental das medidas temporárias e/ou não-recorrentes realizadas durante aquele período. Adicionalmente, compara o saldo orçamental apurado na ótica de contas nacionais com o saldo global apurado para o mesmo período em Contabilidade Pública. Por fim, procede à comparação do saldo orçamental apurado até setembro com a estimativa de execução em 2018 apresentada pelo Ministério das Finanças na POE/2019, de outubro de 2018.

2.2. Saldo orçamental no período de janeiro a setembro de 2018

8 **No período de janeiro a setembro de 2018, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional foi positivo, tendo ascendido a 1,1 mil M€, o equivalente a 0,7% do PIB.** O saldo orçamental acumulado até setembro situou-se 0,1 pontos percentuais (p.p.) abaixo do valor central da estimativa avançada realizada pela UTAO no início de dezembro², que apontava para o saldo orçamental de 0,8% do PIB até setembro.

9 **Excluindo o efeito de operações de natureza temporária e/ou não-recorrente, o saldo orçamental foi mais elevado e cifrou-se em 1,3% do PIB.** O saldo orçamental acumulado até setembro inclui um conjunto de operações temporárias e/ou não-recorrentes, que, em termos líquidos, oneraram o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB. No sentido do agravamento do saldo orçamental, destaca-se a operação de capitalização contingente do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, no valor de 792 M€ e a decisão judicial de pagamento de indemnização e juros de mora pela Câmara Municipal de Lisboa associada a um incumprimento de um contrato de doação, no valor de 96,5 M€. A estes efeitos, também no sentido do agravamento do saldo orçamental, acresce o pagamento de indemnizações na sequência dos incêndios de 2017, embora de montante bastante inferior, já que em termos acumulados, terá ascendido a cerca de 64 M€ até setembro. No conjunto, estas operações produziram um impacto negativo de 0,6% do PIB sobre o saldo orçamental até ao 3.º trimestre. Este impacto foi, em parte, compensado pela recuperação no 3.º trimestre de parte da garantia prestada ao Banco Privado Português, no valor de 166,3 M€, que constituiu uma receita das Administrações Públicas equivalente a 0,1% do PIB.

2.3. Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública

10 **O Saldo Orçamental observado até setembro em contas nacionais foi idêntico ao Saldo Global apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** Este resultado refletiu ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas que se compensaram entre si. No sentido de um saldo mais favorável em contas nacionais, destacam-se o ajustamento *accrual*, a delimitação sectorial em contas nacionais e o

² [Informação Técnica da UTAO n.º 25/2018](#).

diferencial entre juros pagos e juros devidos, que, no seu conjunto, ascenderam a 0,6% do PIB (Tabela 1). Este efeito foi, no entanto, compensado por operações que oneraram o saldo em contas nacionais, com reflexo no agregado designado “Outros efeitos” na Tabela 1, que contribuiu para agravar o défice em contas nacionais por comparação com o apurado em contabilidade pública. Inserem-se neste agregado o aumento de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução e o empréstimo concedido pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) ao Fundo de Recuperação de Créditos FRC-INQ-Papel Comercial ESI Rio Forte, operações que agravaram o saldo em contas nacionais em 0,6% do PIB, e, em sentido contrário, a recuperação de parte da garantia prestada ao Banco Privado Português, a qual beneficiou o saldo orçamental em 0,1% do PIB registado no período.

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública e em contas nacionais no 1.º semestre de 2018

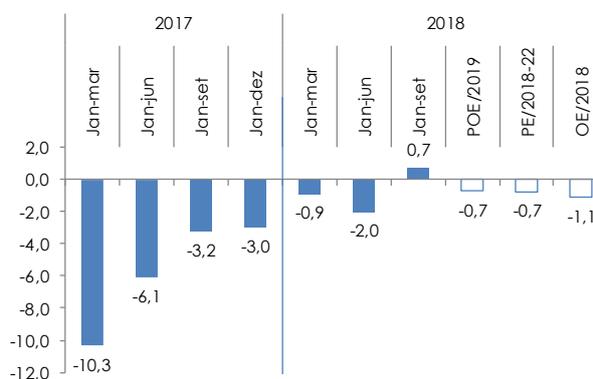
| | Milhões de euros | % PIB |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------|
| Saldo em contabilidade pública | 1 057,7 | 0,7% |
| Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2} | 596,5 | 0,4% |
| Diferença entre juros pagos e devidos | 305,2 | 0,2% |
| Ajustamento temporal de impostos e contribuições | 14,3 | 0,0% |
| Outros efeitos | -862,4 | -0,6% |
| Saldo em contabilidade nacional | 1 111,2 | 0,7% |

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2017 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das Administrações Públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das Administrações Públicas.

2.4. Comparação com o objetivo anual

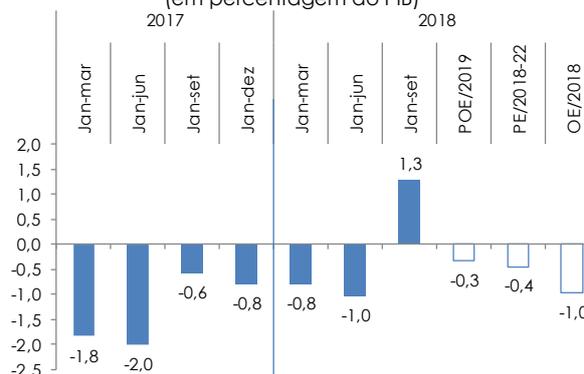
11 A estimativa do Ministério das Finanças para o Saldo Orçamental de 2018 incluída na POE/2019 reviu em alta o objetivo proposto inicialmente no OE/2018, para - 0,7% do PIB, ficando em linha com a estimativa revista apresentada no PE/2018-22. A meta para o Saldo Orçamental que o Governo anunciou aquando da apresentação da Proposta de Orçamento do Estado para 2018 (POE/2018, outubro de 2017) foi de - 1,1% do PIB.³ Um ano depois, o relatório da POE/2019 trouxe uma revisão em alta da meta, passando-a para - 0,7% do PIB, e confirmando a estimativa já apresentada em abril no Programa de Estabilidade (PE/2018-22), que havia revisto a meta inicial de - 1,1% do PIB para o saldo orçamental definida no âmbito do OE/2018 (vide Gráfico 1).

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



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

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.
Nota: O saldo orçamental de 2017 e de 2018 foi ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13.

12 O saldo registado nos três primeiros trimestres de 2018 excedeu claramente o objetivo para o conjunto do ano, conforme revisto pelo Ministério das Finanças no PE/2018-22 e confirmado no OE/2019. ○

³ Em percentagem do PIB, é também esta a cifra aplicável ao orçamento aprovado pela Assembleia da República, no mapa em contabilidade nacional transmitido pela DGO à UTAO em março de 2018, designado como OE/2018 no Gráfico 1 e no Gráfico 2.

Saldo Orçamental registado até setembro, de 0,7% do PIB, excedeu em 1,4 p.p. do PIB a meta anual para o Saldo Orçamental revista no âmbito do PE/2018-22, para -0,7% do PIB (Gráfico 1).

13 No último trimestre 2018, o Saldo Orçamental esteve sujeito a um conjunto de pressões, que não deverão, contudo, ter colocado em causa um resultado em termos anuais mais favorável do que o projetado pelo Ministério das Finanças em outubro último. As pressões principais do 4.º trimestre com efeito descendente sobre o Saldo Orçamental a apurar no final do ano são: pagamento do subsídio de Natal a funcionários públicos e pensionistas, este ano integralmente executado neste trimestre; 2.ª fase do descongelamento de carreiras iniciado em setembro; efeito da integração de trabalhadores precários nas Administrações Públicas. Em sentido contrário, há a considerar a diluição do efeito acumulado das medidas de natureza temporária e/ou não-recorrentes quando se considera o seu peso no PIB numa base anual, cujo efeito negativo sobre o Saldo Orçamental se estima ter ascendido a 0,5% do PIB em termos acumulados até setembro. O balanço destas pressões de sinal contrário deverá conduzir a um Saldo Orçamental em 2018 acima da estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano.

2.5. Evolução face ao período homólogo

14 Face a idêntico período do ano anterior, o Saldo Orçamental registou um aumento expressivo, para o qual contribuiu em grande medida a redução do impacto negativo das medidas temporárias e/ou das medidas não-recorrentes entre os dois anos. O saldo observado no período de janeiro a setembro de 2018 evidenciou um acréscimo de 4,0 p.p. do PIB por comparação com o período homólogo (vide Gráfico 1). Mais de metade da melhoria no saldo orçamental adveio das medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, cujo impacto negativo no saldo orçamental se reduziu em termos absolutos de 2,7% do PIB nos três primeiros trimestres de 2017 para 0,5% do PIB em idêntico período de 2018, contribuindo, deste modo, em 2,1 p.p. do PIB para a melhoria do Saldo Orçamental. Com efeito, estas medidas penalizaram mais o saldo das Administrações Públicas até setembro de 2017, com destaque para a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, do que até setembro de 2018, período em que se destaca o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco.

15 Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, o saldo evidenciou uma melhoria de 1,8 p.p. do PIB, para + 1,3% do PIB nos três primeiros trimestres de 2018 (vide Gráfico 2). Nas secções seguintes, analisam-se os fatores que contribuíram para esta evolução.

3. Saldo primário ajustado e despesa com juros

3.1. Informação prévia

16 Nesta secção analisa-se o contributo do Saldo Primário e da Despesa com Juros para a evolução do Saldo Orçamental registada face ao período homólogo e procede-se em seguida a uma comparação entre a evolução da receita e da despesa registada até setembro com a estimativa prevista para a evolução destes agregados na estimativa para o conjunto do ano de 2018 que consta da POE/2019.

17 A melhoria do Saldo Orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, refletiu uma redução da Despesa com Juros e, particularmente, um aumento do excedente orçamental primário. Em termos nominais, o Saldo Orçamental registado no período de janeiro a setembro, quando ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, registou um aumento em cerca de 2,7 mil M€ (o equivalente a 1,8 p.p. do PIB), tendo passado a evidenciar uma situação excedentária, ou seja, as Administrações Públicas terão tido nos primeiros nove meses do ano capacidade de financiarem o resto da economia (Tabela 2). Para esta melhoria contribuiu, em grande medida, o alargamento do excedente primário, na ordem dos 2,4 mil M€. A Despesa com Juros, por seu turno, evidenciou uma redução de cerca de 0,4 mil M€, que contribuiu também, embora em menor escala, para a melhoria do saldo orçamental ajustado.

Tabela 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes e despesa com juros

| | Em milhões de euros | | | Em % do PIB | | |
|-------------------------|---------------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|------------|
| | 2017 Jan-set | 2018 Jan-set | Varição | 2017 Jan-set | 2018 Jan-set | Varição |
| Saldo Orçamental | -829 | 1 897 | 2 726 | -0,6 | 1,3 | 1,8 |
| Saldo Primário | 4 746 | 7 106 | 2 360 | 3,3 | 4,7 | 1,5 |
| Juros | 5 575 | 5 209 | -366 | 3,8 | 3,5 | -0,4 |

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

18 A melhoria do Saldo Orçamental até setembro de 2018 excedeu claramente a estimada pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano no relatório da POE/2019, em virtude de uma evolução mais favorável registada ao nível do Saldo Primário ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

O valor projetado em outubro de 2018 para o saldo anual de 2018, excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, de -0,3% do PIB (Gráfico 3), corresponde a um aumento do saldo ajustado de 0,5 p.p. do PIB por comparação com o observado em 2017 (Gráfico 4). Nos três primeiros trimestres de 2018, como referido no parágrafo anterior, a execução em contas nacionais evidenciou igualmente uma melhoria do saldo ajustado face ao período homólogo. Contudo, essa melhoria foi bastante mais acentuada, na ordem dos 1,8 p.p. do PIB, o que conduziu a um resultado orçamental positivo até setembro, equivalente a 1,3% do PIB. A evolução mais favorável do saldo ajustado refletiu um acréscimo do Saldo Primário em 1,5 p.p. do PIB até setembro, bastante superior ao previsto para o conjunto do ano, equivalente a 1,5 p.p. do PIB, num contexto em que a evolução registada pela Despesa com Juros ficou em linha com o considerado na projeção anual mais recente (Gráfico 4).

Gráfico 3 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes

(em percentagem do PIB)

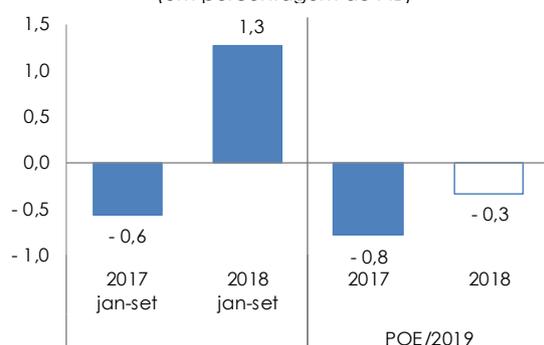
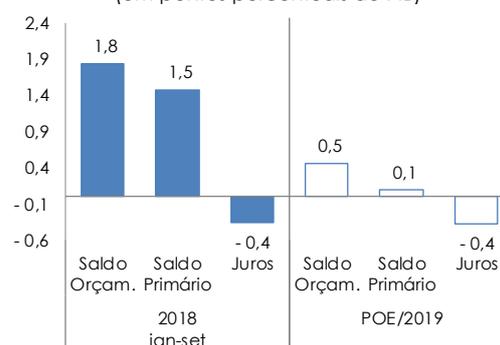


Gráfico 4 – Variação face ao período homólogo em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes

(em pontos percentuais do PIB)



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

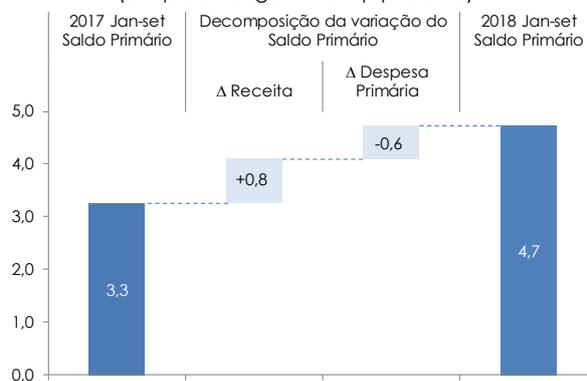
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

19 Para a melhoria do Saldo Primário até setembro, em termos ajustados, contribuiu, principalmente, o aumento da receita e, em menor grau, a redução da despesa primária, tendo estes agregados registado variações mais favoráveis do que as previstas pelo Ministério das Finanças no âmbito da POE/2019.

No período de janeiro a setembro de 2018, a receita das Administrações Públicas cresceu 5,2%, um ritmo bastante superior ao crescimento do PIB nominal, que se cifrou em 3,2% face ao ano anterior, o que conduziu a um aumento do seu peso no PIB em 0,8 p.p. (Gráfico 5). Por sua vez, a despesa primária, apesar de ter crescido em 1,5% face aos três primeiros trimestres de 2017, viu o seu peso no PIB reduzir-se em 0,6 p.p., conduzindo, por essa via, a um aumento do excedente primário. Tanto a receita como a despesa primária registaram até setembro evoluções mais favoráveis do que as projetadas na POE/2019. A receita evidenciou um aumento mais acentuado do que o projetado (+0,8 p.p. face a +0,3 p.p. do PIB), enquanto a despesa primária registou até setembro uma redução, o que contrasta com o acréscimo projetado em termos anuais (-0,6 p.p. por comparação com +0,2 p.p. do PIB).

Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes até setembro de 2018

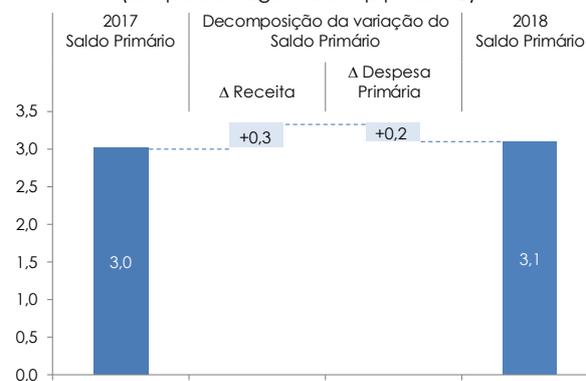
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

Gráfico 6 – Variação anual do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes na estimativa da POE/2019

(em percentagem e em p.p. do PIB)

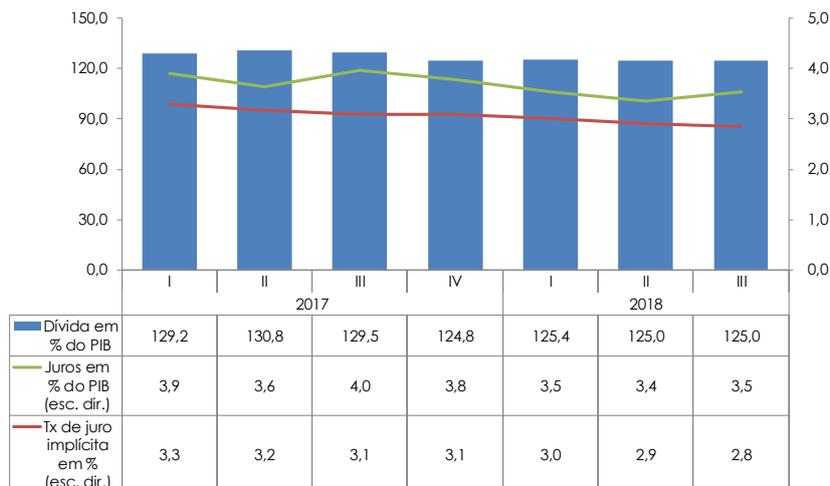


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

20 A Despesa com Juros registou até setembro uma redução em linha com o projetado para o conjunto do ano na POE/2019. A Despesa com Juros diminuiu 6,6% em termos homólogos até ao 3.º trimestre, um

ritmo próximo do previsto para o conjunto do ano no relatório que acompanhou a POE/2019 (redução de 6,3%). Face ao PIB, a Despesa com Juros reduziu-se em 0,4 p.p. até setembro, uma evolução idêntica à prevista na POE/2019 em termos anuais (vide Gráfico 4). A redução da Despesa com Juros até setembro decorreu, sobretudo, da redução da taxa de juro implícita da dívida pública, num contexto em que o nível de dívida registou uma ligeira redução em termos nominais. Com efeito, no final de setembro, a dívida pública ascendia a 125,0% do PIB (Gráfico 7), situando-se 4,6 p.p. do PIB abaixo do nível registado em idêntico período de 2017, evolução que refletiu, essencialmente, o crescimento nominal do PIB. Em termos nominais, a dívida pública evidenciou, de facto, uma redução ligeira, em cerca de 0,3 mil M€. Já a taxa de juro implícita da dívida pública, no mesmo período, reduziu-se em 0,3 p.p., para 2,8%, beneficiando da substituição de dívida com taxas mais elevadas por dívida com taxas de juro mais favoráveis, no âmbito da gestão da dívida pública, incluindo a amortização antecipada de empréstimos obtidos junto do Fundo Monetário Internacional ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A taxa de juro implícita é o quociente entre a despesa com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

4. Execução orçamental da Receita e da Despesa Primária

4.1. Informação prévia

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

22 Tal como na secção anterior, também nesta as execuções entre 1 de janeiro e 30 de setembro de 2018 serão comparadas com os dois quadros de referência anual apresentados na Introdução, concretamente no parágrafo 3, pág. 1. São a estimativa de execução em 2018 constante do relatório que acompanhou a POE/2019, de outubro de 2018, e a conta das Administrações Públicas estabelecida pelo INE na publicação "Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 3.º trimestre de 2018", divulgada em 21 de dezembro.

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

4.2. Execução da Receita das Administrações Públicas

24 O crescimento da Receita das Administrações Públicas até ao 3.º trimestre superou o projetado no relatório da POE/2019 para o conjunto do ano. No período até setembro de 2018, a Receita Total registou

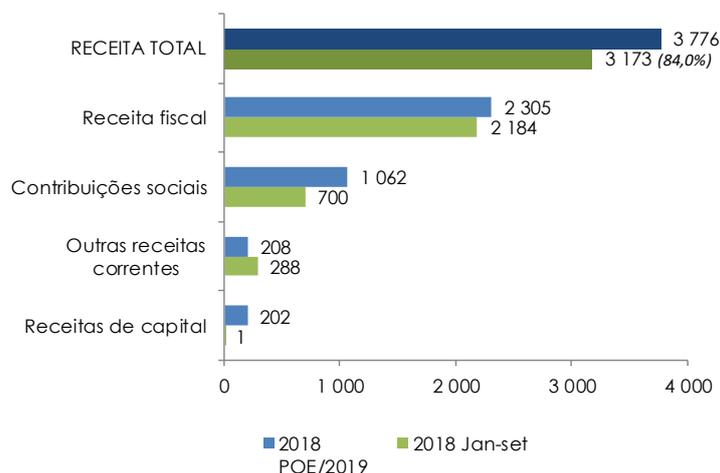
um crescimento de 5,2% em termos homólogos, mais acentuado do que o crescimento de 4,5% previsto para a receita anual no âmbito da POE/2019 (Tabela 3). Em termos nominais, nos três primeiros trimestres do ano, a Receita evidenciou um acréscimo de 3,2 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representa aproximadamente 84% do aumento anual da receita projetado no exercício da POE/2019 para o ano corrente (Gráfico 8).

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

| | 2017 Jan-set | | 2018 Jan-set | | | | 2018 POE/2019 | |
|----------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------|
| | Em milhões de euros | Em % do PIB | Em milhões de euros | Em % do PIB | Variação homóloga em p.p. do PIB | Taxa de variação homóloga em % | Em % do PIB | Taxa de variação homóloga em % |
| Receita Total | 60 780 | 41,8 | 63 954 | 42,7 | 0,8 | 5,2 | 43,0 | 4,5 |
| Receita corrente | 60 325 | 41,5 | 63 497 | 42,4 | 0,8 | 5,3 | 42,5 | 4,3 |
| Receita fiscal | 35 790 | 24,6 | 37 974 | 25,3 | 0,7 | 6,1 | 25,3 | 4,7 |
| Impostos indiretos | 21 507 | 14,8 | 22 785 | 15,2 | 0,4 | 5,9 | 15,1 | 4,9 |
| Impostos diretos | 14 282 | 9,8 | 15 189 | 10,1 | 0,3 | 6,3 | 10,2 | 4,5 |
| Contribuições sociais | 16 529 | 11,4 | 17 229 | 11,5 | 0,1 | 4,2 | 11,8 | 4,7 |
| Outras receitas correntes | 8 007 | 5,5 | 8 294 | 5,5 | 0,0 | 3,6 | 5,5 | 1,9 |
| Vendas | 4 826 | 3,3 | 5 102 | 3,4 | 0,1 | 5,7 | 3,4 | 3,0 |
| Outra receita corrente | 3 181 | 2,2 | 3 193 | 2,1 | -0,1 | 0,4 | 2,1 | 0,2 |
| Receitas de capital | 455 | 0,3 | 456 | 0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 27,8 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | |
| PIB nominal | 145 328 | | 149 922 | | | 3,2 | | 3,8 |

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13.

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13. Entre parêntesis, apresenta-se o acréscimo da execução de janeiro a setembro (face ao período homólogo) em percentagem da variação da receita total prevista em outubro de 2018 para o conjunto do ano.

25 Para a execução da receita total mais favorável do que o previsto contribuiu, particularmente, a evolução registada pela receita fiscal. Considerando os principais agregados da receita por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução mais favorável face à prevista em diferentes componentes da receita. Destaca-se, em particular, o desvio na execução ao nível da receita fiscal, tanto nos impostos diretos como nos indiretos, que registaram até setembro crescimentos homólogos que superaram os previstos no âmbito da POE/2019 (Tabela 3). Também a receita de vendas das Administrações

Pública revelou um crescimento superior ao projetado para o conjunto do ano. As contribuições sociais e as outras receitas correntes, por sua vez, evidenciaram evoluções que se encontraram, em grande medida, em linha com o previsto. Em sentido contrário, as receitas de capital evidenciaram uma estabilização face ao período homólogo, permanecendo bastante aquém do projetado no relatório da POE/2019.

4.2.1. Receita Fiscal

26 A Receita Fiscal, no período de janeiro a setembro, cresceu a um ritmo bastante superior ao crescimento do PIB nominal e também acima do projetado na POE/2019. Com efeito, até setembro, a Receita Fiscal registou um crescimento homólogo de 6,1%, que excedeu o crescimento de 3,2% registado pelo PIB nominal no mesmo período (Gráfico 9) e o crescimento de 4,7% projetado pelo Ministério das Finanças em outubro último para 2018 (vide Tabela 3). Verificaram-se evoluções mais favoráveis face às previstas quer nos impostos indiretos, com um crescimento de 5,9%, que compara com 4,9% na POE/2019, quer nos impostos diretos, cujo crescimento ascendeu a 6,3% e se situou também acima dos 4,5% previstos pelo Ministério das Finanças para 2018.

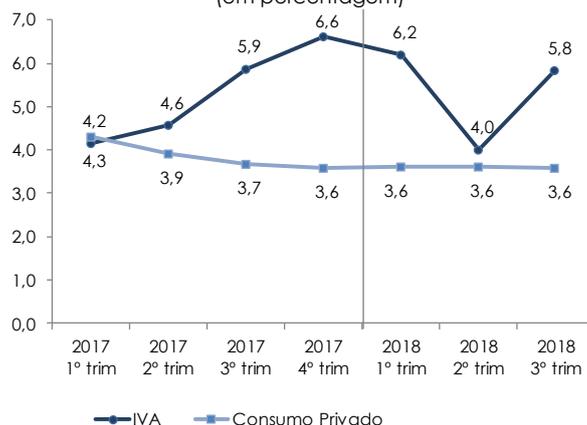
Gráfico 9 – Receita fiscal e PIB nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano,
valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13.

27 Nos impostos indiretos, destaca-se o desempenho da receita de IVA e de impostos específicos sobre o consumo. No período de janeiro a setembro, a receita de impostos indiretos aumentou 1,3 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, que se traduziu num crescimento homólogo de 5,9% (vide Tabela 3). Deste aumento, cerca de 56% refletiu o acréscimo de receita do IVA, a qual cresceu no 1.º semestre 5,8% em termos homólogos, um ritmo bastante superior ao crescimento do consumo privado, que no mesmo período aumentou 3,6% (Gráfico 10). O aumento da receita de outros impostos sobre a produção contribuiu, até setembro, em aproximadamente 30% para o acréscimo total verificado nos impostos indiretos. Nesta subclassificação de impostos, destacam-se, pelo seu crescimento, os impostos sobre poluição resultante das atividades produtivas (+170,0%), associado à receita de leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão recebida pelo Fundo Ambiental, e ainda o crescimento registado pelos impostos sobre a propriedade e a aquisição de terrenos (+12,8%), que reflete a receita do Adicional ao IML.

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13. Valores não-ajustados de sazonalidade.

28 Nos impostos diretos, o aumento de receita até setembro beneficiou quer da evolução da receita de IRS, quer da evolução da receita de IRC. A receita de impostos diretos aumentou 0,9 mil M€ até setembro face ao volume registado no período homólogo, o equivalente a um crescimento de 6,3% (vide Tabela 3). Este teve subjacente acréscimos da receita de IRS e de IRC. No IRC, a receita aumentou 0,5 mil M€, com um crescimento na ordem dos 9,7%. O aumento em termos acumulados até ao 3.º trimestre contrasta com a redução desta receita observada na primeira metade do ano, em virtude da alteração do perfil intra-anual do IRC em 2018 face ao ano anterior, na sequência do Despacho n.º 132/2018/XXI do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual determinou o adiamento do prazo de entrega do modelo 22 de 31 de maio para 30 de junho e consequente adiamento do recebimento de parte da receita de IRC para o 2.º semestre. A receita de IRS conheceu, igualmente, um acréscimo até setembro, na ordem dos 0,4 mil M€. A evolução desta receita beneficiou do aumento da massa salarial, num contexto em que o efeito da eliminação da sobretaxa, de forma gradual em 2017 e em definitivo em 2018, o qual contribui para moderar o crescimento desta receita, se atenua com a aproximação do final do ano.

4.2.2. Contribuições Sociais

29 O crescimento da receita de Contribuições Sociais ficou aproximadamente em linha com o projetado para o conjunto do ano, refletindo a evolução das remunerações do total da economia. Com efeito, as Contribuições Sociais registaram nos três primeiros trimestres um crescimento de 4,2% em termos homólogos, próximo do crescimento de 4,3% registado no mesmo período pelas remunerações (Gráfico 11). O ponto de partida da POE/2019, ou seja, a estimativa de execução em 2018 apresentada no relatório respetivo, tem implícito um crescimento ligeiramente superior ao registado até setembro, de 4,7% (vide Tabela 3). Para este ligeiro desvio na receita de Contribuições Sociais, contribui o diferente perfil intra-anual de pagamento do subsídio de Natal aos funcionários públicos e pensionistas, tendo em conta que em 2017 metade do subsídio de Natal foi pago em duodécimos e que em 2018 foi pago integralmente em novembro.

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13. Valores não-ajustados de sazonalidade.

4.2.3. Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital

30 As Outras Receitas Correntes registaram um desvio favorável face à evolução prevista para o conjunto do ano, impulsionadas pelo crescimento da receita de vendas superior ao projetado no OE/2019.

Até setembro, as Outras Receitas Correntes registaram um aumento de 3,6%, superior ao projetado para 2018 (1,9%) (vide Tabela 3). Para esta evolução, contribuiu o aumento de vendas da RTP associadas ao Festival Eurovisão da Canção e ao sub-licenciamento de Jogos do Campeonato do Mundo de Futebol, de acordo com a informação que consta da Síntese de Execução Orçamental.

31 As Receitas de Capital evidenciaram até setembro uma estabilização face ao período homólogo, que contrasta com o forte aumento projetado na POE/2019.

As Receitas de Capital, excluindo o efeito de base relacionado com a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português (BPP) no 2.º trimestre de 2017, no valor de 72,6 M€, e que foi classificado como medida temporária e/ou não-recorrente, registaram um acréscimo de 0,2% em termos homólogos. Esta evolução compara com um crescimento de 27,8% implícito nas projeções da POE/2019 para as receitas de capital (vide Tabela 3).

4.3. Execução da Despesa Primária das Administrações Públicas

32 Nos três primeiros trimestres de 2018, o ritmo de crescimento da Despesa Primária das Administrações Públicas ficou aquém do projetado em termos anuais no OE/2018.

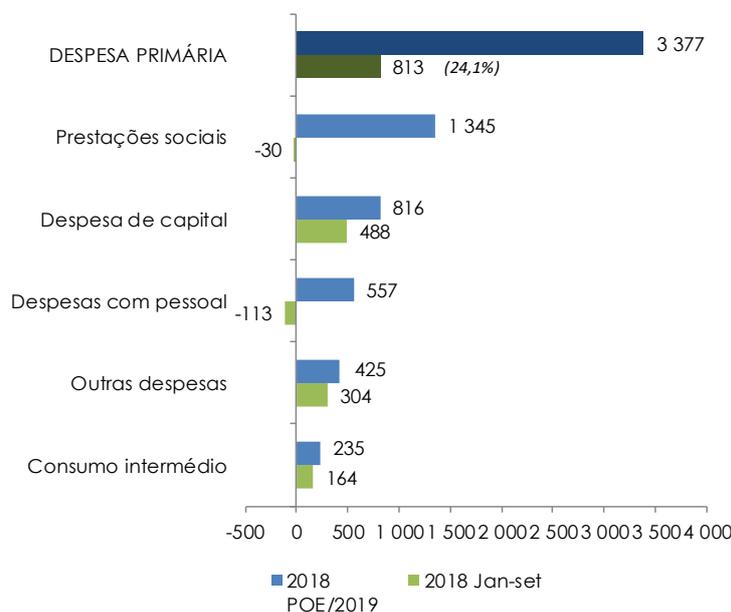
Até setembro de 2018, a Despesa Primária registou um crescimento de 1,5% em termos homólogos, enquanto na POE/2019 se encontra previsto um crescimento de 4,4% para 2018 (Tabela 4). Em euros, o acréscimo da Despesa Primária cifrou-se em 813 M€, um resultado que representa cerca de 24% do aumento anual previsto para a Despesa Primária (Gráfico 12).

Tabela 4 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes

| | 2017 Jan-set | | 2018 Jan-set | | | | 2018 POE/2019 | |
|----------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------|
| | Em milhões de euros | Em % do PIB | Em milhões de euros | Em % do PIB | Variação homóloga em p.p. do PIB | Taxa de variação homóloga em % | Em % do PIB | Taxa de variação homóloga em % |
| Despesa Total | 61 610 | 42,4 | 62 057 | 41,4 | -1,0 | 0,7 | 43,3 | 3,4 |
| Despesa corrente | 58 957 | 40,6 | 58 916 | 39,3 | -1,3 | -0,1 | 40,8 | 2,6 |
| Consumo intermédio | 7 551 | 5,2 | 7 716 | 5,1 | 0,0 | 2,2 | 5,3 | 2,2 |
| Despesas com pessoal | 15 676 | 10,8 | 15 563 | 10,4 | -0,4 | -0,7 | 10,8 | 2,6 |
| Prestações sociais | 26 315 | 18,1 | 26 285 | 17,5 | -0,6 | -0,1 | 18,3 | 3,8 |
| Subsídios | 543 | 0,4 | 563 | 0,4 | 0,0 | 3,8 | 0,5 | 10,9 |
| Juros | 5 575 | 3,8 | 5 209 | 3,5 | -0,4 | -6,6 | 3,5 | -6,3 |
| Outras despesas correntes | 3 296 | 2,3 | 3 580 | 2,4 | 0,1 | 8,6 | 2,4 | 7,4 |
| Despesa de capital | 2 653 | 1,8 | 3 141 | 2,1 | 0,3 | 18,4 | 2,5 | 19,0 |
| FBCF | 2 288 | 1,6 | 2 526 | 1,7 | 0,1 | 10,4 | 2,1 | 15,0 |
| Outras despesas de capital | 365 | 0,3 | 615 | 0,4 | 0,2 | 68,4 | 0,5 | 39,7 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | |
| Despesa primária | 56 034 | 38,6 | 56 848 | 37,9 | -0,6 | 1,5 | 39,9 | 4,4 |
| PIB nominal | 145 328 | | 149 922 | | | 3,2 | | 3,8 |

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13.

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 13. Entre parêntesis, apresenta-se o acréscimo da execução de janeiro a setembro (face ao período homólogo) em percentagem da variação da despesa primária prevista em outubro de 2018 para o conjunto do ano.

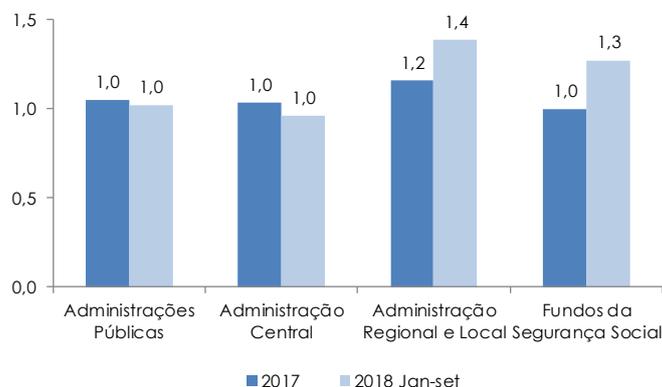
33 A execução da Despesa Primária abaixo do previsto refletiu, sobretudo, as execuções significativamente abaixo do previsto para o conjunto do ano, registados em despesa com prestações sociais, despesas com pessoal e investimento. Considerando as principais categorias da despesa por classificação económica, verifica-se ter existido um ritmo de execução inferior ao projetado para o conjunto do ano em diversas componentes da Despesa Primária. Cerca de 2/3 do desvio na execução da despesa primária decorreu da evolução das Prestações Sociais, que evidenciaram até setembro uma ligeira queda, em contraste com o aumento previsto em termos anuais (Tabela 4 e Gráfico 12). Também as Despesas com Pessoal registaram uma redução até ao final do 3.º trimestre, evoluindo em sentido contrário face

ao estimado na POE/2019, que projeta um aumento para o conjunto do ano. Destaca-se, igualmente, o crescimento da Formação Buta de Capital Fixo abaixo do previsto em termos anuais na POE/2019.

4.3.1. Despesas com Pessoal

34 As Despesas com Pessoal registaram até setembro uma redução em termos homólogos, uma evolução contrária à considerada nas projeções do OE/2019 para 2018. No período em análise, as Despesas com Pessoal reduziram-se em 0,7% por comparação com igual período do ano anterior, enquanto a estimativa na POE/2019 apontava para um crescimento destas despesas em 2,6% no conjunto do ano (vide Tabela 4). Para esta evolução, contribuiu o diferente perfil de pagamento do subsídio de Natal, na medida em que, em 2017, metade do subsídio foi pago em duodécimos e, em 2018, o subsídio foi pago na totalidade em novembro. É expectável uma outra razão para um aumento das despesas com pessoal no 4.º trimestre, por via de um efeito de preço sobre a evolução destas despesas, associado à política de descongelamento de carreiras. Recorde-se que o OE/2018 aprovou um descongelamento gradual de carreiras, que previa uma implementação de 25% a partir de janeiro de 2018, de 50% a partir de setembro, de 75% a partir de maio de 2019 e de 100% a partir de dezembro do próximo ano. No que respeita ao efeito de volume, as estatísticas do emprego público, divulgadas pela Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), evidenciam uma quase estabilização no número de trabalhadores nas Administrações Públicas no período de janeiro a setembro, na medida em que, por cada trabalhador que saiu deste sector, entrou cerca de um novo trabalhador (Gráfico 13). Esta evolução, de acordo com as estatísticas da DGAEP, correspondeu, ainda assim, a um aumento no número de 1 803 trabalhadores nas Administrações Públicas nos três primeiros trimestres de 2018, atendendo a que, no período em análise, a entrada de 88 843 trabalhadores excedeu a saída de 87 040 trabalhadores. Tendo em conta os diferentes efeitos mencionados, antecipa-se que o sentido da evolução das Despesas com Pessoal se venha a inverter no decorrer do ano, sendo a redução verificada até setembro temporária.

Gráfico 13 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores nas Administrações Públicas



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas Administrações Públicas por cada trabalhador que saiu deste sector.

4.3.2. Prestações Sociais

35 A despesa com Prestações Sociais registou, até setembro, um ligeiro decréscimo, contrariamente ao projetado para o conjunto do ano. A POE/2019 projetava um crescimento anual das Prestações Sociais de 3,8%, enquanto a execução dos três primeiros trimestres evidenciou uma redução homóloga desta despesa em 0,1% (vide Tabela 4). À semelhança do que sucede nas Despesas com Pessoal, a evolução das Prestações Sociais até ao 3.º trimestre encontra-se influenciada pela alteração do perfil de pagamento do subsídio de Natal em 2018 face a 2017, neste caso aos pensionistas, já referida anteriormente. Este efeito, em termos intra-anuais, contribuiu para uma redução da despesa com Prestações Sociais até setembro. No mesmo sentido, em virtude da melhoria das condições no mercado de trabalho, verificou-se uma redução das prestações de desemprego. Aqueles efeitos foram, no entanto, compensados, em grande medida, por outros fatores que contribuíram para elevar a despesa com Prestações Sociais face ao período homólogo. São os casos da atualização de pensões introduzida pelo OE/2018, com efeitos desde janeiro de 2018, e da criação da Prestação Social para a Inclusão, ainda que parte desta prestação tenha vindo substituir a Pensão Social de Invalidez. De referir ainda, no sentido do aumento desta despesa, a nova atualização extraordinária de pensões da Segurança Social e da Caixa

Geral de Aposentações, que produziu efeitos a partir de agosto, e que deverá contribuir para o aumento desta despesa no conjunto do ano.

4.3.3. Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes

36 O crescimento da despesa de Consumo Intermédio até setembro situou-se em linha com o projetado para o conjunto do ano. No período em apreciação, a despesa de Consumo Intermédio cresceu 2,2% face ao período homólogo, um ritmo idêntico ao projetado na POE/2019 (vide Tabela 4). A despesa com Parcerias Público-Privadas (PPP), incluída neste agregado de despesa em contas nacionais, observou até ao final do 3.º trimestre uma redução de 19,9%. Excluindo a despesa com PPP, o Consumo Intermédio registou um crescimento superior, de 3,3%.

37 As Outras Despesas Correntes, pelo contrário, cresceram até setembro a um ritmo superior ao previsto. O aumento desta despesa, em 8,6%, situou-se acima do crescimento previsto no OE/2019, de 7,4% (vide Tabela 4). Para a evolução das Outras Despesas Correntes até ao 3.º trimestre, contribuiu, em grande medida, o acréscimo da despesa com recursos próprios da União Europeia baseados no IVA e no Rendimento Nacional Bruto, em 10,6% face a idêntico período do ano anterior, e o aumento das transferências para Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias, que registaram um crescimento de 8,2%.

4.3.4. Despesas de Capital

38 As Despesas de Capital registaram até ao 3.º trimestre um crescimento em linha com o previsto na POE/2019, as quais revelaram, no entanto, uma execução abaixo do previsto ao nível da FBCF e superior ao projetado ao nível das Outras Despesas de Capital. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) registou no período até setembro um aumento de 10,4% face ao período homólogo, destacando-se a subida do investimento realizado pelas empresas públicas reclassificadas, sobretudo os Hospitais E. P. E. e a IP – Infraestruturas de Portugal. O crescimento da FBCF permaneceu, ainda assim, inferior ao aumento de 15,0% projetado no âmbito do OE/2019 (vide Tabela 4). A compensar a execução observada na FBCF, esteve a evolução das Outras Despesas de Capital. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes⁴, as Outras Despesas de Capital registaram um crescimento expressivo até setembro, para o qual contribuiu particularmente o empréstimo da DGTF ao fundo de recuperação de créditos dos lesados do BES, no valor de 121,4 M€, que em contas nacionais foi classificado como transferência de capital.⁵

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

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

2016: (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira; (ii) Acerto de contribuições para a UE; (iii) Entrega de F-16 à Roménia; (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES).

2017: (i) Entrega de F-16 à Roménia; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos no sector bancário; (iv) Swaps da STCP e da Carris; (v) Inconstitucionalidade da taxa municipal de proteção civil em Lisboa⁽¹⁾; (vi) Indemnizações e apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (vii) Recapitalização da CGD.

2018: (i) Indemnizações e apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (ii) Acionamento do mecanismo de recapitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução; (iii) Indemnização associada a um incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa de

⁴ Excluem-se, em 2017, o efeito da operação de recapitalização da CGD e os swaps da STCP e da Carris. Em 2018, excluem-se as indemnizações e os apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017, bem como o efeito do acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução.

⁵ O empréstimo da DGTF ao fundo de recuperação dos lesados do BES não é considerado pela UTAO como medida temporária nem medida não-recorrente por se tratar de uma operação que agrava a despesa das Administrações Públicas e que não decorre diretamente do apoio excepcional ao setor financeiro. Uma explicação mais detalhada quanto à classificação de operações enquanto medidas daquela natureza poderá ser consultada no [Relatório da UTAO n.º 33/2018 – Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019](#), no parágrafo 224.

um contrato de doação; (iv) Recuperação da garantia do BPP; (v) Conversão de ativos por impostos diferidos.

Notas:

(1) Foram também declaradas inconstitucionais as taxas de proteção civil cobradas pelos municípios de Setúbal e Vila Nova de Gaia. No entanto, pela sua imaterialidade, não foram classificadas como medidas temporárias nem como medidas não-recorrentes.

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

Tabela 5 – Conta da Administrações Públicas em contas nacionais

| | 2017 Jan-set | | 2018 Jan-set | | | | 2018 POE/2019 | |
|-------------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------|
| | Em milhões de euros | Em % do PIB | Em milhões de euros | Em % do PIB | Variação homóloga em p.p. do PIB | Taxa de variação homóloga em % | Em % do PIB | Taxa de variação homóloga em % |
| Receita Total | 60 853 | 41,9 | 64 120 | 42,8 | 0,9 | 5,4 | 43,2 | 4,9 |
| Receita corrente | 60 325 | 41,5 | 63 497 | 42,4 | 0,8 | 5,3 | 42,5 | 4,3 |
| Receita fiscal | 35 790 | 24,6 | 37 974 | 25,3 | 0,7 | 6,1 | 25,3 | 4,7 |
| Impostos indiretos | 21 507 | 14,8 | 22 785 | 15,2 | 0,4 | 5,9 | 15,1 | 4,9 |
| Impostos diretos | 14 282 | 9,8 | 15 189 | 10,1 | 0,3 | 6,3 | 10,2 | 4,5 |
| Contribuições sociais | 16 529 | 11,4 | 17 229 | 11,5 | 0,1 | 4,2 | 11,8 | 4,7 |
| Outras receitas correntes | 8 007 | 5,5 | 8 294 | 5,5 | 0,0 | 3,6 | 5,5 | 1,9 |
| Receitas de capital | 528 | 0,4 | 622 | 0,4 | 0,1 | 17,9 | 0,6 | 61,6 |
| Despesa Total | 65 544 | 45,1 | 63 008 | 42,0 | -3,1 | -3,9 | 43,9 | -0,3 |
| Despesa corrente | 58 957 | 40,6 | 58 948 | 39,3 | -1,2 | 0,0 | 40,8 | 2,6 |
| Consumo intermédio | 7 551 | 5,2 | 7 716 | 5,1 | 0,0 | 2,2 | 5,3 | 2,2 |
| Despesas com pessoal | 15 676 | 10,8 | 15 563 | 10,4 | -0,4 | -0,7 | 10,8 | 2,6 |
| Prestações sociais | 26 315 | 18,1 | 26 285 | 17,5 | -0,6 | -0,1 | 18,3 | 3,8 |
| Subsídios | 543 | 0,4 | 563 | 0,4 | 0,0 | 3,8 | 0,5 | 10,9 |
| Juros | 5 575 | 3,8 | 5 209 | 3,5 | -0,4 | -6,6 | 3,5 | -6,3 |
| Outras despesas correntes | 3 296 | 2,3 | 3 612 | 2,4 | 0,1 | 9,6 | 2,4 | 8,1 |
| Despesa de capital | 6 587 | 4,5 | 4 061 | 2,7 | -1,8 | -38,4 | 3,1 | -27,5 |
| FBCF | 2 259 | 1,6 | 2 526 | 1,7 | 0,1 | 11,8 | 2,1 | 16,3 |
| Outras despesas de capital | 4 329 | 3,0 | 1 535 | 1,0 | -2,0 | -64,5 | 1,0 | -58,6 |
| Saldo global | -4 691 | -3,2 | 1 111 | 0,7 | 4,0 | | -0,7 | |
| Saldo primário | 884 | 0,6 | 6 320 | 4,2 | 3,6 | | 2,7 | |
| Receita fiscal e contributiva | 52 318 | 36,0 | 55 203 | 36,8 | 0,8 | 5,5 | 37,0 | 4,7 |
| Despesa corrente primária | 53 381 | 36,7 | 53 739 | 35,8 | -0,9 | 0,7 | 37,4 | 3,6 |
| Despesa primária | 59 969 | 41,3 | 57 799 | 38,6 | -2,7 | -3,6 | 40,4 | 0,3 |
| <i>Par memória:</i> | | | | | | | | |
| PIB nominal | 145 328 | | 149 922 | | | 3,2 | | 3,8 |

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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