

**Relatório UTAO n.º 12/2019**

# Evolução orçamental: janeiro a junho de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em  
contabilidade pública

2 de agosto de 2019

### Ficha técnica

---

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

**Título:** Evolução orçamental: janeiro a junho de 2019

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

**Relatório UTAO n.º 12/2019**

2 de agosto de 2019

**Momento de fecho para receção de informação processada:** 18h00m de 25/07/2019

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

---

## Índice geral

<b>ÍNDICE GERAL</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>2</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE CAIXAS</b> .....	<b>2</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. INFORMAÇÃO PRÉVIA</b> .....	<b>1</b>
<b>2. SALDO GLOBAL</b> .....	<b>2</b>
<b>3. RECEITA EFETIVA</b> .....	<b>3</b>
3.1. Visão panorâmica .....	3
3.2. Receita fiscal .....	4
3.3. Receita contributiva .....	6
3.4. Outras receitas .....	7
<b>4. DESPESA EFETIVA</b> .....	<b>7</b>
4.1. Visão panorâmica .....	7
4.2. Despesa corrente .....	9
4.3. Despesa de capital .....	11
<b>5. APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>13</b>
<b>5.1. Segurança Social</b> .....	<b>13</b>
<b>5.2. Evolução do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social</b> .....	<b>18</b>
<b>5.3. Caixa Geral de Aposentações</b> .....	<b>21</b>
<b>ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTRA-ANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS</b> .....	<b>23</b>
<b>ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA</b> ....	<b>26</b>

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados .....	2
Tabela 2 – Saldo global ajustado, por subsector .....	2
Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas .....	3
Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas .....	5
Tabela 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por subsector .....	6
Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas .....	7
Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas .....	9
Tabela 8 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas .....	10
Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas .....	10
Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas .....	11
Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas .....	13
Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas .....	13
Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados .....	14
Tabela 14 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos .....	15
Tabela 15 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações .....	22
Tabela 16 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas .....	25
Tabela 17 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019 .....	26
Tabela 18 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019 .....	27

## Índice de gráficos

---

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva .....	4
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva.....	8
Gráfico 3 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças .....	9
Gráfico 4 – Receita com contribuições e quotizações .....	16
Gráfico 5 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados .....	17
Gráfico 6 – Despesa em 2019 com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados .....	17
Gráfico 7 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019 .....	18
Gráfico 8 – Evolução e transferências anuais recebidas pelo FEFSS no período de 2010–2018 .....	20
Gráfico 9 – Cobertura das pensões (sistema previdencial)* pelo FEFSS no período de 2010–2018 .....	21
Gráfico 10 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada) .....	23

## Índice de caixas

---

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas.....	23
---	----

## Sumário

*Em termos comparáveis, as Administrações Públicas evidenciaram no 1.º semestre de 2019 um aumento do saldo global quando comparado com o observado no mesmo período do ano anterior. Esta evolução resulta do facto de o crescimento homólogo da receita efetiva até junho de 2019 ser superior ao observado para a despesa efetiva. Por subsectores, destaca-se o contributo positivo de Administração Central, Segurança Social e Administração Local.*

*Relativamente à receita efetiva, a execução no 1.º semestre 2019 apresentou um crescimento homólogo (6,1%) ligeiramente inferior ao previsto no OE/2019 (6,2%) para o conjunto do ano. Por componentes, a receita fiscal e contributiva cresceu acima do ritmo implícito no OE/2019, enquanto a receita de capital e as outras receitas correntes evidenciaram crescimentos homólogos até junho de 2019 inferiores ao previsto para o total do ano.*

*Quanto à despesa efetiva, o aumento homólogo (3,3%) até junho de 2019 foi inferior ao implícito no OE/2019 (6,2%) para o conjunto do ano. Por componentes, as despesas com pessoal e os juros pagos pela Administração Regional cresceram acima do objetivo para o ano em curso, enquanto as restantes componentes de despesa cresceram a um ritmo inferior ao subjacente no OE/2019.*

*Este número analisa a execução orçamental dos sistemas de previdência da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações no 1.º semestre do ano de 2019. Realça-se o desempenho mais positivo até junho do que o projetado em termos orçamentais. Como inovação, merece destaque uma subsecção sobre a evolução do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no período de 2010 a 2018.*

### 1. Informação prévia

**1. A presente análise tem como fonte principal a Síntese de Execução Orçamental, número publicado** pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 25 de julho de 2019, relativo às contas das Administrações Públicas para o 1.º semestre de 2019, na ótica da contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são a Conta Geral do Estado (CGE) de 2018 e o Orçamento do Estado para 2019 (OE/2019). A apreciação da conta da Segurança Social beneficiou também da coleção de documentos mensais "Execução Orçamental" publicados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Para além destas fontes documentais, a UTAO utilizou as bases de dados da DGO a que tem acesso (execução da despesa dos Serviços Integrados, execução de receita e despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e orçamento da receita e da despesa da Administração Central; o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente).

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

**3. Neste documento apresentam-se números da execução em 2019 comparáveis com os do ano anterior, para cujo resultado a UTAO teve que ajustar os dados das fontes citadas de fatores que induzem diferenças nos perfis de evolução intra-anual no biénio 2018–2019.** Os dados nas fontes não estão corrigidos de eventuais eventos em 2019 que afetam a comparação, mês a mês, com a evolução do ano de 2018. 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. Com exceção da Tabela 1 e da Tabela 18, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

## 2. Saldo global

**4. Em termos não ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas situou-se em – 536 M€ no período janeiro—junho de 2019, refletindo um acréscimo de 2117 M€ face ao mesmo período do ano anterior.** De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), i.e., sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo global de – 536 M€ até junho de 2019, o que corresponde a uma subida de 2117 M€ face ao período homólogo (Tabela 1 e Tabela 18), essencialmente devido ao contributo da Administração Central e da Segurança Social. De salientar que o objetivo anual do saldo global em contabilidade pública para 2019, inscrito no OE/2019, tem implícito uma ligeira subida homóloga de 24 M€, quando comparado com o saldo apurado na CGE/2018.

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

Subsector	Jan-jun 2018	Jan-jun 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-4620	-4475	144	-3 666	-5 426	-1 760
2. Serviços e Fundos Autónomos	-147	1264	1 411	-976	877	1 853
do qual: EPR	-1115	217	1 332	-2 130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-4767</b>	<b>-3211</b>	<b>1 556</b>	<b>-4 642</b>	<b>-4 549</b>	<b>93</b>
4. Segurança Social	1846	2141	296	1 977	1 665	-313
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-2921</b>	<b>-1070</b>	<b>1 851</b>	<b>-2 664</b>	<b>-2 884</b>	<b>-220</b>
6. Administração Regional e Local	268	533	265	424	668	244
6. Administração Regional	-119	-151	-32	-32	-66	-34
7. Administração Local	388	685	297	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>-2653</b>	<b>-536</b>	<b>2 117</b>	<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>	<b>24</b>

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

**5. Em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o objetivo do OE/2019 para o saldo global na ótica da contabilidade pública tem implícita uma deterioração face à CGE/2018. No entanto, até junho de 2019 observou-se uma subida homóloga do saldo global.** Neste relatório, a análise da evolução da execução orçamental tem por referência os dados após ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a

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

Subsector	Jan-jun 2018	Jan-jun 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-3 268	-3 806	- 538	-3 480	-5 442	-1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos	267	1 299	1 032	- 976	877	1 853
do qual: EPR	- 821	252	1 072	-2 130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-3 001</b>	<b>-2 507</b>	<b>495</b>	<b>-4 455</b>	<b>-4 565</b>	<b>- 109</b>
4. Segurança Social	1 765	2049	283	1 872	1 422	- 451
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-1 236</b>	<b>- 458</b>	<b>778</b>	<b>-2 583</b>	<b>-3 143</b>	<b>- 560</b>
6. Administração Regional e Local	268	533	265	424	668	244
6. Administração Regional	- 119	- 151	- 32	- 32	- 66	- 34
7. Administração Local	388	685	297	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>-968</b>	<b>76</b>	<b>1 043</b>	<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>

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

Administração Local.

comparabilidade homóloga no biénio 2018–2019, os quais se encontram identificados na Caixa 1 em anexo. Os ajustamentos efetuados têm expressão material, como evidenciada nas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 16, p. 25, presente no final daquela caixa. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas situou-se em 76 M€ até junho de 2019, refletindo uma aumento homólogo de 1043 M€, essencialmente devido ao contributo dos subsectores Administração Central, Segurança Social e

**6. As Administrações Públicas apresentaram no 1.º semestre de 2019 um saldo global acima do observado no mesmo período do ano anterior.** Tendo como referência o período janeiro—junho de 2019 (Tabela 2 e Tabela 3), verificou-se um aumento homólogo do saldo das Administrações Públicas no montante de 1043 M€, determinada por um acréscimo da receita efetiva (2318 M€) superior ao observado na despesa efetiva (1274 M€). Por subsector, registou-se uma melhoria homóloga na Administração Central, na Segurança Social e na Administração Local. Para o aumento homólogo do saldo das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e, simultaneamente, para a deterioração do saldo do Estado, contribuiu essencialmente a transferência de capital do subsector Estado para a empresa Parpública no montante de 758 M€, a qual teve como finalidade o reembolso de empréstimos a médio longo prazo ao sector financeiro por parte desta empresa.

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

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Receita efetiva	38 229	40 546	2 318	6,1	85 232	90 545	5 313	6,2	44,9	44,8
Corrente	37 368	39 394	2 026	5,4	83 170	87 243	4 073	4,9	44,9	45,2
Capital	860	1 152	291	33,9	2 062	3 302	1 240	60,1	41,7	34,9
Despesa efetiva	39 196	40 470	1 274	3,3	87 392	93 021	5 629	6,4	44,9	43,5
Corrente primária	32 840	33 901	1 061	3,2	73 265	77 258	3 993	5,5	44,8	43,9
Juros	4 055	4 086	31	0,8	8 428	8 303	-124	-1,5	48,1	49,2
Capital	2 301	2 484	183	8,0	5 699	7 459	1 760	30,9	40,4	33,3
<b>Saldo global</b>	<b>-968</b>	<b>76</b>	<b>1 043</b>		<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>			

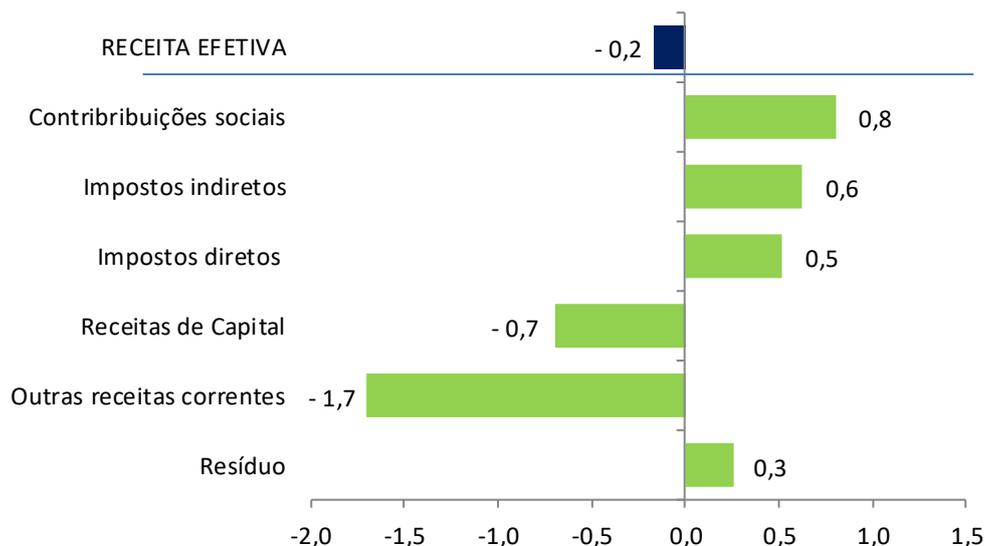
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1.

### 3. Receita efetiva

#### 3.1. Visão panorâmica

**7. A cobrança de receita efetiva até ao final do mês de junho cresceu 6,1%, situando-se ligeiramente abaixo do objetivo do OE/2019, constituindo a receita fiscal e contributiva o principal motor deste crescimento.** Até ao final do primeiro semestre, a receita arrecadada atingiu 40 546 M€, a que corresponde a uma taxa de execução de 44,8%, que se encontra em linha com a do período homólogo (44,9%). Esta cobrança reflete um aumento de 2318 M€ face ao mesmo período do ano anterior e representa um crescimento de 6,1%, largamente determinado pela receita corrente, designadamente a receita fiscal e a receita contributiva (com contributos de 2,4 p.p. e 1,7 p.p., respetivamente), e em menor escala pela receita de capital (0,8 p.p.), conforme Tabela 17. A execução da receita efetiva situou-se 0,2 p.p. abaixo do objetivo anual implícito no OE/2019 (vide Gráfico 1), com os contributos de 1,1 p.p. da receita fiscal, 0,8 p.p. das contribuições sociais, -0,7 p.p. das receitas de capital e -1,7 p.p. das "Outras receitas correntes", tal como ilustrado no Gráfico 1. Deve salientar-se que o desvio total de -0,2 p.p. da receita resulta dos contributos de sinal contrário da receita fiscal e contributiva (2,0 p.p.) e da receita não fiscal e não contributiva (-2,4 p.p.), a qual agrega as "Outras receitas correntes" e a receita de capital. No entanto, os desvios significativos entre a estimativa de execução para 2018, subjacente à POE/2019, e a execução da CGE/2018 poderão ter implicações na comparabilidade homóloga para 2019. A execução da receita fiscal e das contribuições sociais superaram a estimativa, enquanto as "Outras receitas correntes" e as receitas de capital quedaram-se abaixo da mesma. A ocorrência destes desvios irá impactar na taxa de crescimento da execução da receita em 2019, com efeitos na série de base, com resultados diferentes dos antecipados na análise à POE/2019 feita pela [UTAO em outubro último](#) e na [análise à evolução orçamental de janeiro](#), por estas terem tomado como ponto de comparação a estimativa de execução apresentada pelo Ministério das Finanças, que se veio a revelar diferente da execução da CGE/2018. Com metade do exercício económico decorrido, parece manter-se a característica encontrada nos anos mais recentes de as previsões de receita fiscal e contributiva ficarem claramente abaixo da realização e de as previsões das outras receitas sobreavaliarem a execução.

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 17. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 17.

### 3.2. Receita fiscal

**8. O crescimento da receita fiscal situou-se em 4,3%, superando o objetivo anual em 2,1 p.p..** A receita fiscal cresceu 4,3% face ao mesmo período do ano anterior (Tabela 4), decompondo-se em + 1,2 p.p. de impostos diretos e + 3,2 p.p. de impostos indiretos (contributos não exibidos). Esta evolução supera em 2,1 p.p. o objetivo do OE/2019 (2,2%). Numa análise por subsectores, o Estado contribui com 4,0 p.p. para a percentagem de variação total da receita fiscal, seguindo-se as Administrações Subnacionais com 0,3 p.p. e os Serviços e Fundos Autónomos com 0,1 p.p. (Tabela 5). A análise da execução orçamental da receita fiscal encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1, destacando-se: (1) o desfasamento temporal no registo da receita fiscal originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das obrigações fiscais até 2 de janeiro de 2019, com impacto relevante na cobrança do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco;<sup>1</sup> (2) o diferente perfil temporal intra-anual de reembolsos de IRS, IRC e IVA nos dois anos em análise.

**9. Os impostos diretos cresceram 3,0% no conjunto das Administrações Públicas, situando-se a cobrança significativamente acima da previsão inicial subjacente ao OE/2019, sendo esta evolução determinada, sobretudo, pela evolução favorável da cobrança de IRS.** Até final do mês de junho, a cobrança de impostos diretos cresceu 249 M€ (3,0%) face ao mesmo período do ano anterior, o que contrasta com a previsão de 0,5% do OE/2019 e reflete uma execução de 37,2% do OE/2019 (Tabela 4 e Tabela 17). A cobrança de impostos diretos ultrapassa as expectativas em todos os subsectores das Administrações Públicas (Tabela 5), embora de forma mais expressiva no Estado, no qual o crescimento de 3,2% compara com o objetivo anual de 0,3%. Este aumento foi determinado sobretudo pela cobrança de IRS (+ 4,1%; contributo de 2,5 p.p. para o crescimento dos impostos diretos do subsector Estado), cuja evolução a DGO atribui ao aumento das retenções na fonte decorrentes da evolução favorável do emprego e das remunerações, e em menor escala, do IRC (+ 2,1%; contributo de 0,8 p.p.). Nas Administrações Subnacionais, os impostos diretos cresceram 1,7%, com contributos de 1,6 p.p. do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), de 0,7 p.p. da Derrama e de - 0,5 p.p. do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), na Administração Local, e de 0,1 p.p. do IRS e - 0,6 p.p. do IRC, na Administração Regional.

<sup>1</sup> Na sequência da tolerância de ponto dos serviços da Administração Pública de 31 de dezembro, 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. A receita respeitante à cobrança do ISP e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco dos meses de dezembro de 2018 e janeiro de 2019 foi corrigida, considerando a média de cobrança mensal dos primeiros onze meses de 2018, resultando num ajustamento de 139,1 M€ no ISP e de 75,4 M€ no Imposto sobre o Consumo de Tabaco, detalhados na Tabela 5. O despacho do SEAF encontra-se disponível em [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho\\_SEAF\\_2018\\_12\\_27.aspx](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx).

**10. Até ao final do mês de junho, os impostos indiretos cresceram a um ritmo superior ao previsto no OE/2019, constituindo o IVA o principal motor deste crescimento.** Os impostos indiretos apresentaram um aumento de 684 M€ (5,2%) em termos homólogos, refletindo um grau de execução de 49,6% do OE/2019 (Tabela 4 e Tabela 17), situando-se 1,5 p.p. acima do objetivo anual (3,7%). O IVA continua a constituir-se como o principal imposto, representando 40,3% da cobrança total de receita fiscal das Administrações Públicas e determinando 3,6 p.p. do crescimento desta classe de impostos. Numa análise por subsectores, verifica-se que no Estado os níveis de cobrança excedem o previsto em 1,5 p.p. (Tabela 5). Observou-se um desempenho superior ao esperado no OE/2019 nas receitas de IVA, Imposto sobre o Consumo de Tabaco, ISP, Imposto do Selo e IUC, que compensam os desvios desfavoráveis do ISV, do IABA e de Outros (Tabela 5).<sup>2</sup> Nos restantes subsectores das Administrações Públicas a cobrança excedeu o previsto, com a exceção da Segurança Social, subsector em que o decréscimo observado (-2,3%) foi mais acentuado do que o esperado (-0,3 p.p.).

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

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Receita Fiscal</b>	<b>21 601</b>	<b>22 534</b>	<b>933</b>	<b>4,3</b>	<b>50 192</b>	<b>51 292</b>	<b>1 100</b>	<b>2,2</b>	<b>43,0</b>	<b>43,9</b>
Impostos diretos	8 454	8 704	249	3,0	23 315	23 427	112	0,5	36,3	37,2
Impostos indiretos	13 146	13 830	684	5,2	26 877	27 865	988	3,7	48,9	49,6
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>9 755</b>	<b>10 390</b>	<b>635</b>	<b>6,5</b>	<b>20 991</b>	<b>21 721</b>	<b>730</b>	<b>3,5</b>	<b>46,5</b>	<b>47,8</b>
dos quais: Segurança Social	7 934	8 615	681	8,6	16 906	17 773	867	5,1	46,9	48,5
dos quais: CGA	1 785	1 741	-44	-2,4	4 010	3 877	-133	-3,3	44,5	44,9
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>31 356</b>	<b>32 924</b>	<b>1 568</b>	<b>5,0</b>	<b>71 183</b>	<b>73 012</b>	<b>1 830</b>	<b>2,6</b>	<b>44,0</b>	<b>45,1</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

<sup>2</sup> Ver o significado das iniciais de cada imposto na nota em rodapé à Tabela 5.

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

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Subsector Estado, dos quais:</b>	<b>19 042</b>	<b>19 904</b>	<b>862</b>	<b>4,5</b>	<b>44 428</b>	<b>45 421</b>	<b>993</b>	<b>2,2</b>	<b>42,9</b>	<b>43,8</b>
<i>Impostos diretos</i>	<b>6 930</b>	<b>7 153</b>	<b>223</b>	<b>3,2</b>	<b>19 635</b>	<b>19 689</b>	<b>54</b>	<b>0,3</b>	<b>35,3</b>	<b>36,3</b>
<i>IRS</i>	4 241	4 414	172	4,1	12 905	12 905	0	0,0	32,9	34,2
<i>IRC</i>	2 496	2 549	53	2,1	6 233	6 336	103	1,7	40,0	40,2
<i>Outros</i>	193	191	-2	-0,9	498	448	-50	-10,0	38,7	42,6
<i>Impostos indiretos</i>	<b>12 112</b>	<b>12 751</b>	<b>639</b>	<b>5,3</b>	<b>24 793</b>	<b>25 732</b>	<b>939</b>	<b>3,8</b>	<b>48,9</b>	<b>49,6</b>
<i>ISP</i>	1 661	1 708	47	2,8	3 425	3 504	79	2,3	48,5	48,7
<i>IVA</i>	8 270	8 712	442	5,3	16 670	17 499	829	5,0	49,6	49,8
<i>ISV</i>	393	390	-3	-0,7	767	803	36	4,7	51,3	48,6
<i>Imposto sobre o Consumo de Tabaco</i>	574	631	58	10,0	1 451	1 272	-179	-12,3	39,5	49,6
<i>IABA</i>	124	124	0	-0,2	291	295	4	1,3	42,8	42,1
<i>Imposto do Selo</i>	774	851	77	10,0	1 565	1 684	119	7,6	49,5	50,5
<i>IUC</i>	190	209	19	9,9	370	395	25	6,7	51,4	53,0
<i>Outros</i>	125	125	0	-0,2	254	281	27	10,7	49,3	44,4
<b>Serviços e Fundos Autónomos,</b>	<b>328</b>	<b>343</b>	<b>15</b>	<b>4,5</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>53,7</b>	<b>55,5</b>
<i>outros impostos indiretos</i>	<b>328</b>	<b>343</b>	<b>15</b>	<b>4,5</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>53,7</b>	<b>55,5</b>
<i>Impostos indiretos</i>	<b>328</b>	<b>343</b>	<b>15</b>	<b>4,5</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>53,7</b>	<b>55,5</b>
<i>ISP</i>	-	-	0	-	0	11	11	-	-	0,0
<i>Outros</i>	328	343	15	4,5	611	607	-4	-0,7	53,7	56,5
<b>Segurança Social, impostos indiretos</b>	<b>122</b>	<b>120</b>	<b>-3</b>	<b>-2,3</b>	<b>242</b>	<b>241</b>	<b>-1</b>	<b>-0,3</b>	<b>50,7</b>	<b>49,6</b>
<i>Impostos indiretos</i>	<b>122</b>	<b>120</b>	<b>-3</b>	<b>-2,3</b>	<b>242</b>	<b>241</b>	<b>-1</b>	<b>-0,3</b>	<b>50,7</b>	<b>49,6</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>2 108</b>	<b>2 167</b>	<b>59</b>	<b>2,8</b>	<b>4 910</b>	<b>5 012</b>	<b>102</b>	<b>2,1</b>	<b>42,9</b>	<b>43,2</b>
<i>Impostos diretos</i>	<b>1 524</b>	<b>1 550</b>	<b>26</b>	<b>1,7</b>	<b>3 679</b>	<b>3 738</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>41,4</b>	<b>41,5</b>
<i>dos quais:</i>										
<i>IRS</i>	114	115	2	1,3	393	-	-	-	-	-
<i>IRC</i>	36	27	-10	-26,6	166	-	-	-	-	-
<i>IMT</i>	487	512	25	5,0	1 004	-	-	-	-	-
<i>IMI</i>	708	701	-7	-1,0	1 510	-	-	-	-	-
<i>Derrama</i>	26	36	11	41,1	308	-	-	-	-	-
<i>Impostos indiretos</i>	<b>584</b>	<b>617</b>	<b>33</b>	<b>5,6</b>	<b>1 231</b>	<b>1 274</b>	<b>42</b>	<b>3,4</b>	<b>47,4</b>	<b>48,4</b>
<i>dos quais:</i>										
<i>IVA</i>	355	373	18	5,1	740	-	-	-	-	-
<i>IUC</i>	142	148	7	4,8	276	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>21 601</b>	<b>22 534</b>	<b>933</b>	<b>4,3</b>	<b>50 191</b>	<b>51 292</b>	<b>1 101</b>	<b>2,2</b>	<b>43,0</b>	<b>43,9</b>
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
<i>IRS (1)</i>	4 258	4 414			12 905	12 905				
<i>IRC (1)</i>	2 434	2 549			6 340	6 336				
<i>IVA (1)</i>	7 971	8 712			16 670	17 499				
<i>ISP-Subsector Estado</i>	1 661	1 847			3 286	3 643				
<i>Imposto sobre o Consumo de Tabaco</i>	574	707			1 376	1 347				
<i>ISP-SFAs</i>	-	-			0	11				
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	328	343			611	607				
<i>IMI</i>	708	701			1 510	-				
<b>Total (antes de ajustamentos)</b>	<b>21 256</b>	<b>22 748</b>	<b>1 492</b>	<b>7,0</b>	<b>50 085</b>	<b>51 506</b>	<b>1 422</b>	<b>2,8</b>	<b>42,4</b>	<b>44,2</b>
<b>Ajustamentos</b>										
<i>IRC - Reavaliação de ativos</i>					-107					
<i>ISP-Alargamento prazo pagto tolerância</i>		-139			139	-139				
<i>Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância</i>		-75			75	-75				
<i>Diferente perfil intra-anual de cobrança do IMI</i>	0									
<i>Reembolsos do IRS</i>	-16									
<i>Reembolsos do IRC</i>	62									
<i>Reembolsos do IVA</i>	299									

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 para as Administrações Subnacionais. | Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = imposto sobre o 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.

### 3.3. Receita contributiva

**11. As contribuições sociais cresceram 6,5%, o que representa quase o dobro do crescimento previsto no OE/2019.** A receita com contribuições sociais cresceu 6,5% no primeiro semestre do ano, excedendo em 3,0 p.p. o objetivo do OE/2019 (3,5%), tal como detalhado na Tabela 4. Esta evolução foi determinada pelas contribuições para a Segurança Social, com um aumento de 8,6%, e parcialmente atenuadas pelo decréscimo de 2,4 % nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que representam desvios favoráveis de ambos os sistemas previdenciais. O objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, uma vez que se trata de um sistema previdencial fechado a novas adesões e em processo natural de extinção progressiva a longo prazo.

### 3.4. Outras receitas

**12. O crescimento de 10,9% da receita não fiscal e não contributiva representa menos de metade do objetivo do OE/2019.** Até ao final do mês de junho, a execução da componente não fiscal e não contributiva da receita ascendeu a 7622 M€,<sup>3</sup> a que corresponde uma variação de + 10,9%. Apesar de robusta, é menos de metade do crescimento de 25% subjacente ao OE/2019 — vide Tabela 17. Este objetivo tem implícito um aumento de 19,0% nas outras receitas correntes e de 60,1% nas receitas de capital, que compara desfavoravelmente com o crescimento observado de 6,2% e de 33,9%, respetivamente. A previsão excessiva de encaixe nestas rubricas tem caracterizado os anteriores exercícios de programação orçamental e poderá repetir-se no atual. Como notado no final do parágrafo 7, tem tido contrapartida de sinal contrário nas previsões de receitas fiscal e contributiva. Nas outras receitas correntes, salienta-se o recebimento dos dividendos do Banco de Portugal (509,2 M€)<sup>4</sup> e da Caixa Geral de Depósitos (158 M€)<sup>5</sup>, no montante total de 667 M€, superior em 39,2 M€ ao previsto no OE/2019 (628 M€). Deve notar-se que o desvio de sinal negativo na execução destas rubricas que se verificou entre a estimativa subjacente ao OE/2019 e a CGE/2018, referido no parágrafo 7, faz aumentar o esforço necessário ao cumprimento dos objetivos implícitos no OE.

## 4. Despesa efetiva

### 4.1. Visão panorâmica

**13. Justifica-se uma palavra de precaução na interpretação das taxas de crescimento face ao período homólogo.** A execução da despesa efetiva em 2018, aferida pela CGE/2018, ficou 72 M€ abaixo da estimativa de execução nesse ano apresentada no relatório da POE/2019 (número que não consta das tabelas deste relatório). Uma vez que esta estimativa de execução terá sido uma referência para estabelecer a dotação orçamental para o ano de 2019, então os desvios na execução de 2018 poderão conduzir a desvios em 2019. Com efeito, diferenças significativas encontradas em algumas rubricas de despesa entre a estimativa de execução para 2018 divulgada em outubro de 2018 (POE/2019) e a execução da CGE/2018 têm implicações nas taxas de variação homólogas para 2019, na medida em que afetam a base (o denominador) da comparação. A execução das componentes de despesa "aquisição de bens e serviços" e "transferências de capital" ficou acima da estimativa, enquanto o investimento, os juros, os subsídios e as transferências correntes abaixo da estimativa. Com efeito, a ocorrência destas diferenças impactará na taxa de crescimento da execução da respetiva despesa em 2019, com resultados diferentes dos antecipados na análise à POE/2019 feita pela [UTAO em outubro último](#) — por esta ter tomado como ponto de comparação a estimativa de execução apresentada pelo Ministério das Finanças, que se veio a revelar diferente da execução da CGE/2018.

**14. A despesa de capital representou 6,1% da despesa efetiva ao longo do primeiro semestre.** Este peso é sensivelmente igual ao verificado no período homólogo, valendo 2484 M€ em 2019 — Tabela 3 e Tabela 17. O investimento valeu 4,7% da despesa efetiva no período reportado. Dentro da despesa corrente primária (vide Tabela 6), que ascendeu a 33 901 M€ até junho último, sobressaem em volume as transferências correntes e os encargos com pessoal, representando 41,6% e 25,6%, respetivamente, da despesa efetiva.

**Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas**  
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-junho				Ref. Anuais				Grau execução	
	2018	2019	var. homóloga		2018	OE/2019	var. homóloga		2018	OE/2019
			M€	%			M€	%		
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>32 840</b>	<b>33 901</b>	<b>1 061</b>	<b>3,2</b>	<b>73 265</b>	<b>77 258</b>	<b>3 994</b>	<b>5,5</b>	<b>44,8</b>	<b>43,9</b>
<i>Despesas com pessoal</i>	9 927	10 361	435	4,4	20 610	21 039	429	2,1	48,2	49,2
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	5 683	5 708	25	0,4	12 919	13 056	138	1,1	44,0	43,7
<i>Transferências correntes</i>	16 214	16 839	624	3,9	36 943	38 698	1 755	4,7	43,9	43,5
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	9 968	10 501	533	5,3	22 461	23 929	1 468	6,5	44,4	43,9
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	4 058	4 111	53	1,3	9 695	9 858	164	1,7	41,9	41,7
<i>Subsídios</i>	438	473	35	7,9	953	1 492	539	56,5	46,0	31,7
<i>Outras despesas correntes</i>	523	514	-9	-1,7	1 063	2 117	1 054	99,1	49,2	24,3

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.

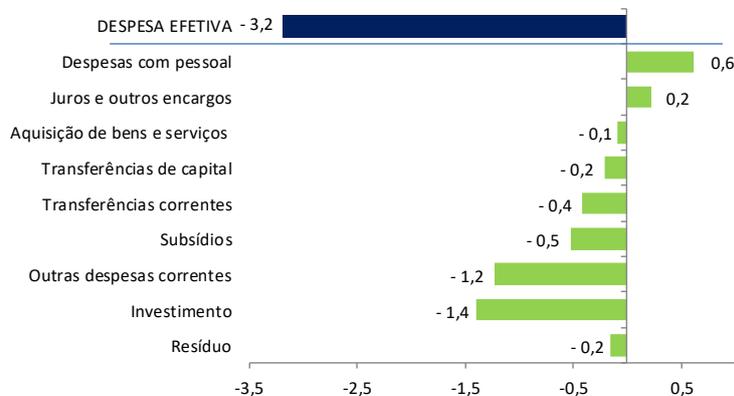
<sup>3</sup> Em termos da estrutura das tabelas detalhadas no Anexo 2, o agregado "receita não fiscal e não contributiva" é a soma de "outras receitas correntes" (6356 M€), "receita de capital" (1152 M€) e resíduo (114 M€), sendo o resíduo dado pelo saldo de "diferenças de consolidação".

<sup>4</sup> Informação constante da Síntese de Execução Orçamental da DGO de maio.

<sup>5</sup> Informação constante da Síntese de Execução Orçamental da DGO de junho.

**15. A despesa efetiva aumentou no período janeiro—junho de 2019 em termos homólogos, sendo que o crescimento foi inferior à taxa implícita no OE/2019 para o conjunto do ano.** Tendo como referência o OE/2019, o valor orçamentado é de 93 021 M€, o que corresponde a um acréscimo de 5630 M€ ou 6,4% face ao ano anterior (Tabela 3 e Tabela 17). No período janeiro—junho de 2019, excluindo despesas com pessoal e juros da Administração Regional, as restantes componentes apresentaram taxas de variação homóloga inferiores ao objetivo do total do ano 2019 (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

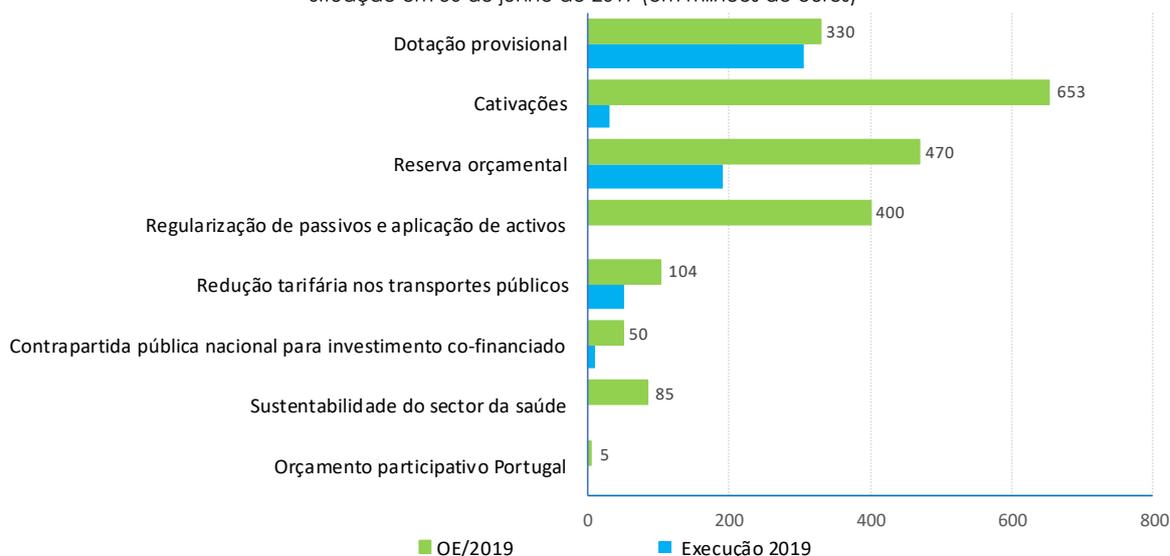
**16. O montante de dotação provisional orçamentado para o ano de 2019 é 330 M€, sendo que até junho foram reafectados 307 M€, essencialmente para o reforço das despesas com pessoal do Ministério da Educação.** O Gráfico 3 apresenta, a verde, as dotações iniciais aprovadas no OE/2019 cuja utilização depende de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das Finanças e que, em princípio, se destinam a ser utilizadas nos programas orçamentais sectoriais. A centralização destas dotações no programa orçamental do Ministério das Finanças constitui um instrumento de controlo da despesa pública.<sup>6</sup> As barras azuis evidenciam as quantias utilizadas destas dotações até final do primeiro semestre. De referir que o ano de 2019 passou a incluir uma dotação centralizada que visa assegurar a redução tarifária nos transportes públicos no montante de 104 M€ (art.º 234.º da Lei do OE/2019), a qual foi reafetada em 50% até junho — esta dotação não existia nos exercícios anteriores. Além desta, o orçamento do Ministério das Finanças para 2019 regista dotações centralizadas que têm como finalidade a regularização de passivos e a aplicação de ativos no montante de 400 M€ (20 M€ em aquisição de bens e serviços e 380 M€ em ativos financeiros), a contrapartida pública nacional para investimento cofinanciado (50 M€), a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e o orçamento participativo (5 M€).<sup>7</sup> Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica. Importa notar que, à data de reporte deste relatório, ainda não são conhecidos os montantes de cativações no âmbito do decreto-lei de execução orçamental publicado em 28/06/2019. Este fixou cativações adicionais face às que já estão determinadas na lei do OE/2019, sendo que a DGO irá publicar informação sobre estes montantes, na Síntese de Execução Orçamental a divulgar no corrente mês de agosto (Gráfico 3).

<sup>6</sup> Em rigor, a Reserva Orçamental é uma rubrica presente em todos os programas orçamentais, mas deve também considerar-se um instrumento de controlo da despesa na medida em que a sua utilização carece de autorização daquele membro do Governo.

<sup>7</sup> De salientar que, no conjunto destas dotações centralizadas, encontra-se orçamentada despesa não efetiva com ativos financeiros, precisamente na regularização de passivos e aplicação de ativos (380 M€).

**Gráfico 3 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças**

Situação em 30 de junho de 2019 (em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros. Os montantes de cativeiros determinados pelo OE/2019 e apurados pela DGO situam-se em 653 M€, sendo que no final de março este agregado valia 621 M€. O gráfico não inclui as cativeiros adicionais que foram estabelecidas pelo decreto-lei de execução orçamental, por este apenas ter sido publicado em 28/06/2019, sendo que a DGO irá apurar os respetivos montantes e publicar na Síntese de Execução Orçamental a divulgar em agosto de 2019.

## 4.2. Despesa corrente

**17. No período janeiro—junho de 2019, o crescimento das despesas com pessoal situou-se acima do aumento implícito no OE/2019 para o conjunto do ano.** Os encargos com pessoal previstos para o conjunto do ano de 2019 são 21 039 M€, refletindo um aumento de 429 M€ em relação à CGE/2018 (Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 17). Até junho de 2019, o crescimento situou-se em 4,4%, sendo, pois, superior ao previsto no OE/2019 (2,1%). Os programas orçamentais que apresentam os principais contributos para o elevado grau de execução na Administração Central são o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (53,9%) e o P013—Saúde (48,6%). Em ambos os casos, são taxas de execução acima das verificadas no mesmo período do ano passado. De salientar que, no caso do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, o montante inicial orçamentado em despesas com pessoal em anos anteriores tem sido insuficiente para a despesa anual executada. No OE/2019, a despesa orçamentada (4607 M€) é mesmo inferior à execução do ano de 2018 (4804 M€). Entretanto, a dotação deste programa orçamental já foi reforçada em 230 M€ (no mês de maio), por contrapartida da dotação provisional.

**Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central, por programa</b>	<b>7 995</b>	<b>8 280</b>	<b>286</b>	<b>3,6</b>	<b>16 558</b>	<b>16 891</b>	<b>332</b>	<b>2,0</b>	<b>48,3</b>	<b>49,0</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	2 405	2 483	78	3,2	4 804	4 607	-196	-4,1	50,1	53,9
<i>Saúde</i>	1 954	2 059	105	5,4	4 153	4 239	86	2,1	47,1	48,6
<i>Segurança Interna</i>	782	790	9	1,1	1 585	1 609	24	1,5	49,3	49,1
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	629	671	42	6,6	1 393	1 546	153	11,0	45,2	43,4
<i>Defesa Nacional</i>	575	578	4	0,6	1 197	1 223	26	2,1	48,0	47,3
<i>Justiça</i>	471	481	10	2,1	970	973	3	0,3	48,5	49,4
<i>Orgãos de Soberania</i>	125	129	4	3,2	265	268	3	1,1	47,1	48,1
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	172	179	8	4,5	355	421	66	18,6	48,4	42,6
<i>Finanças</i>	274	287	12	4,4	570	619	49	8,6	48,1	46,3
<b>Segurança Social</b>	<b>129</b>	<b>136</b>	<b>7</b>	<b>5,1</b>	<b>267</b>	<b>306</b>	<b>38</b>	<b>14,3</b>	<b>48,4</b>	<b>44,5</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>1 803</b>	<b>1 945</b>	<b>143</b>	<b>7,9</b>	<b>3 784</b>	<b>3 843</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>47,6</b>	<b>50,6</b>
<b>Total</b>	<b>9 927</b>	<b>10 361</b>	<b>435</b>	<b>4,4</b>	<b>20 610</b>	<b>21 039</b>	<b>429</b>	<b>2,1</b>	<b>48,2</b>	<b>49,2</b>

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

**18. Até junho de 2019, a taxa de variação das despesas em aquisição de bens e serviços foi inferior ao previsto no OE/2019 para o total do ano.** A execução da aquisição de bens e serviços situou-se em 5708 M€ até junho de 2019, refletindo uma subida de 0,1%, aquém do crescimento implícito no OE/2019 para o conjunto do ano (1,1%) (Tabela 6, Tabela 8 e Tabela 17). Excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução situou-se em 2587 M€ até junho de 2019, o que reflete uma subida de 0,1% e um

grau de execução de 37,1%. O programa orçamental P013—Saúde representa cerca de 62% da despesa da Administração Central nesta rubrica. A despesa orçamentada para este efeito é de 6081 M€, sendo que, mesmo que o Governo venha a adicionar toda a dotação centralizada (85 M€) para o a área da saúde, a dotação do OE/2019 para aquisição de bens e serviços no PO13 permanecerá inferior à execução de 2018 (CGE/2018).

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

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais: (1)	<b>4 247</b>	<b>4 275</b>	<b>28</b>	<b>0,7</b>	<b>9 703</b>	<b>9 776</b>	<b>73</b>	<b>0,8</b>	<b>43,8</b>	<b>43,7</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	38	42	4	9,4	110	130	21	18,9	35,1	32,3
<i>Saúde</i>	3 097	3 121	23	0,7	6 658	6 081	-576	-8,7	46,5	51,3
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	95	90	-5	-5,4	237	260	23	9,6	40,1	34,7
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	0	-	-	-	20	-	-	-	0,0
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	0	-	-	-	85	-	-	-	0,0
<i>Segurança Interna</i>	87	74	-13	-15,0	240	234	-6	-2,4	36,5	31,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	118	129	11	9,0	325	324	-1	-0,3	36,4	39,8
<i>Defesa Nacional</i>	134	120	-14	-10,1	444	495	51	11,5	30,1	24,3
<i>Justiça</i>	102	145	43	42,5	268	365	96	35,8	37,8	39,7
<i>Economia</i>	44	32	-12	-27,5	108	112	4	3,5	41,0	28,8
<i>Ambiente</i>	53	75	22	41,0	158	225	68	43,0	33,8	33,3
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	198	191	-7	-3,4	503	635	132	26,2	39,4	30,1
<b>Segurança Social</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>12,0</b>	<b>66</b>	<b>117</b>	<b>51</b>	<b>77,6</b>	<b>37,9</b>	<b>23,9</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>1 411</b>	<b>1 405</b>	<b>-6</b>	<b>-0,4</b>	<b>3 150</b>	<b>3 280</b>	<b>130</b>	<b>4,1</b>	<b>44,8</b>	<b>42,8</b>
<b>Total</b>	<b>5 683</b>	<b>5 708</b>	<b>25</b>	<b>0,4</b>	<b>12 919</b>	<b>13 056</b>	<b>137</b>	<b>1,1</b>	<b>44,0</b>	<b>43,7</b>
<i>Sub total, sem programa Saúde</i>	<i>2 585</i>	<i>2 587</i>	<i>2</i>	<i>0,1</i>	<i>6 261</i>	<i>6 975</i>	<i>714</i>	<i>11,4</i>	<i>41,3</i>	<i>37,1</i>

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€).

**19. A despesa com subsídios até junho de 2019 cresceu a um ritmo inferior ao orçamentado no OE/2019, essencialmente devido aos contributos da Administração Central e da Segurança Social.**<sup>8</sup> A despesa com subsídios prevista situou-se em 473 M€ no período janeiro—junho de 2019, o que corresponde a um grau de execução de 31,7% (Tabela 6, Tabela 9 e Tabela 17). Por subsector, o principal contributo para o baixo grau de execução advém da Segurança Social (30,5%), seguido do da Administração Central (32%), sobretudo através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (29,4%).

**Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>195</b>	<b>173</b>	<b>-21</b>	<b>-11,0</b>	<b>426</b>	<b>542</b>	<b>116</b>	<b>27,3</b>	<b>45,8</b>	<b>32,0</b>
<i>Assembleia da República</i>	20	9	-11	-54,7	27	26	-1	-2,3	74,5	34,6
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	13	13	-1	-3,8	51	59	8	15,1	26,2	21,9
<i>Bonificação de juros</i>	13	15	2	15,3	27	41	13	48,9	46,8	36,2
<i>IEFP</i>	119	98	-21	-17,5	235	334	99	42,0	50,7	29,4
<i>IFAP</i>	7	11	4	59,4	21	30	10	46,5	32,8	35,7
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	14	16	2	13,8	30	32	1	3,7	45,4	49,8
<b>Segurança Social</b>	<b>191</b>	<b>243</b>	<b>52</b>	<b>27,3</b>	<b>387</b>	<b>796</b>	<b>409</b>	<b>105,9</b>	<b>49,3</b>	<b>30,5</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>53</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>8,0</b>	<b>141</b>	<b>154</b>	<b>13</b>	<b>9,3</b>	<b>37,3</b>	<b>36,9</b>
<b>Total</b>	<b>438</b>	<b>473</b>	<b>35</b>	<b>7,9</b>	<b>953</b>	<b>1 492</b>	<b>539</b>	<b>56,5</b>	<b>46,0</b>	<b>31,7</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**20. No 1.º semestre de 2019, as transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas cresceram a um ritmo abaixo do previsto no OE/2019, essencialmente devido ao contributo do da Segurança Social e da Administração Central.** A despesa com transferências correntes orçamentada no OE/2019 situa-se em 38 698 M€, refletindo um aumento de 1755 M€ (ou 4,7%) quando comparado com a CGE/2018 (Tabela 6, Tabela 10 e Tabela 17). As transferências correntes evidenciaram um grau de execução de 43,5%, ligeiramente inferior ao observado no período homólogo. Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução se situou em 10 661 M€, refletindo uma taxa de variação de 5,1%, sendo inferior ao teto do ano (6,2%). Na Administração Central, salienta-se a

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

dotação orçamentada para a transferência para a Grécia no montante de 44 M€, no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e a Grécia, a qual não registou execução até junho de 2019, à semelhança da ausência de execução em anos anteriores. Por entidade, destaca-se o baixo grau de execução de Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (29,7%) e do Fundo Ambiental (10,4%).

**Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>5 974</b>	<b>5 963</b>	<b>-10</b>	<b>-0,2</b>	<b>13 633</b>	<b>13 839</b>	<b>206</b>	<b>1,5</b>	<b>43,8</b>	<b>43,1</b>
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	4 058	4 112	53	1,3	9 695	9 859	164	1,7	41,9	41,7
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	862	902	40	4,6	1 724	1 804	80	4,6	50,0	50,0
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	105	112	7	6,2	220	213	-6	-2,9	47,8	52,2
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	34	36	2	5,1	92	88	-4	-4,2	37,2	40,8
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	129	126	-2	-1,9	278	282	4	1,5	46,3	44,8
<i>IFAP</i>	91	66	-25	-27,9	386	222	-164	-42,5	23,7	29,7
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	53	44	-9	-17,1	106	108	2	2,1	50,2	40,8
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	106	103	-4	-3,3	145	199	53	36,6	73,1	51,7
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	33	20	-13	-40,3	74	65	-9	-12,5	44,7	30,5
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	44	44	-	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	20	21	1	6,3	39	50	10	25,7	49,8	42,1
<i>IEFP</i>	29	34	5	18,7	65	78	12	18,6	43,6	43,6
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	22	33	11	49,7	49	61	12	23,4	45,2	54,8
<i>Fundo Ambiental</i>	50	18	-32	-63,5	185	176	-9	-4,7	27,0	10,4
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i>	32	29	-3	-9,6	89	79	-10	-11,3	36,1	36,8
<b>Segurança Social</b>	<b>10 147</b>	<b>10 661</b>	<b>514</b>	<b>5,1</b>	<b>22 815</b>	<b>24 222</b>	<b>1 407</b>	<b>6,2</b>	<b>44,5</b>	<b>44,0</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>309</b>	<b>330</b>	<b>21</b>	<b>6,9</b>	<b>607</b>	<b>637</b>	<b>30</b>	<b>4,9</b>	<b>50,9</b>	<b>51,9</b>
<b>Total</b>	<b>16 214</b>	<b>16 839</b>	<b>624</b>	<b>3,9</b>	<b>36 943</b>	<b>38 698</b>	<b>1 755</b>	<b>4,7</b>	<b>43,9</b>	<b>43,5</b>
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	4 178	4 112	-66	-1,6	9 695	9 859	164	1,7	43,1	41,7
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	861	1 018	157	18,3	1 724	1 804	80	4,6	49,9	56,4
<b>Total</b>	<b>16 430</b>	<b>16 955</b>	<b>525</b>	<b>3,2</b>	<b>37 055</b>	<b>38 698</b>	<b>1 643</b>	<b>4,4</b>	<b>44,3</b>	<b>43,8</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

### 4.3. Despesa de capital

**21. No 1.º semestre de 2019, as despesas de capital aumentaram a um ritmo inferior ao crescimento orçamentado para 2019, tanto ao nível das transferências de capital como do investimento.**<sup>9</sup> As despesas de capital cresceram 8% até junho de 2019 em termos homólogos (Tabela 3), ficando muito aquém do aumento implícito no OE/2019 (30,9%). Esta sobreprevisão das despesas de capital é um padrão nos últimos anos, como o é o padrão de subprevisão da receita fiscal e contributiva e de sobreprevisão das outras receitas efetivas destacado no final do parágrafo 7, p. 3.

**22. Na apreciação do investimento das Administrações Públicas é preciso ter cuidado na interpretação dos fluxos atribuídos à empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., por causa do seu papel nas Parceiras Público-Privadas (PPP) do sector rodoviário.** Esta empresa é o parceiro público em tais PPP. Em termos genéricos, os parceiros privados constroem e mantêm as infraestruturas rodoviárias sob concessão do Estado, atribuindo-lhes os contratos de parceria também tarefas de exploração que geram, naturalmente despesas correntes e de capital. De acordo com os contratos, são os parceiros privados que realizam anualmente despesa de investimento, outra despesa de capital, amortização de dívidas e despesa corrente, incluindo o pagamento de juros de empréstimos contraídos para realizar obrigações contratuais. Em troca, o parceiro público paga uma renda, nos termos contratualmente definidos, que visa ressarcir o parceiro privado da liquidação daquelas despesas, incluindo a remuneração previamente definida e podendo ainda incluir compensações contratuais, como reposições de equilíbrio financeiro (REF). Na relação financeira entre os parceiros, pode também haver lugar a pagamentos dos parceiros privados à Infraestruturas de Portugal, S.A., nomeadamente os que decorrem da aplicação de penalidades aos concessionários e da entrega à empresa das receitas de portagem deduzidas de eventuais custos de cobrança e transferência. O saldo destas relações é designado como Encargos Líquidos do concedente (Estado, através da Infraestruturas de Portugal, S.A.) nos relatórios que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) do Ministério das Finanças publica regularmente. No [Relatório UTAO n.º 11/2019](#), de 1 de agosto, deu-se conta do montante total destes

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

encargos líquidos até 2017 e da sua distribuição por parceria. Apuraram-se encargos líquidos de 1137 M€ em 2017 (encargos brutos de 1470 M€ e receitas de 334 M€), ano em que os parceiros privados nas PPP rodoviárias investiram apenas 93 M€. Por estes números se percebe que tomar o valor de encargos líquidos pagos pela Infraestruturas de Portugal, S.A. no ano  $t$  como uma medida do investimento público em rodovias no ano  $t$  comporta uma enorme sobreavaliação do fluxo de investimento que realmente foi acrescentado à economia por parte das concessões. Todavia, a informação primária a que a UTAO acede nos sistemas de informação da DGO e nas publicações da UTAP não permite uma aproximação mais fina. O melhor contributo que se consegue dar para apreciar o fluxo de investimento do conjunto das Administrações Públicas através do sistema de contabilidade orçamental que o Ministério das Finanças tem é isolando a parcela atribuída pela DGO às concessões sob gestão da Infraestruturas de Portugal, S.A., como a UTAO faz na Tabela 11. Feita esta ressalva, passe-se à apreciação do investimento das Administrações Públicas no primeiro semestre de 2019.

**23. O investimento (Tabela 11) é a principal componente das despesas de capital.** Excluindo a despesa em concessões da empresa Infraestruturas de Portugal, o investimento no período janeiro—junho de 2019 situou-se em 1138 M€, refletindo um grau de execução de 25,5%.<sup>10</sup> O investimento da empresa Infraestrutura de Portugal, excluído de concessões, situou-se em 61 M€, refletindo um grau de execução de 14,9%. Nos restantes programas orçamentais, os principais montantes orçamentados para 2019 encontram-se no P006—Defesa Nacional (388 M€) e P013—Saúde (322 M€), sendo que até junho de 2019 a execução situou-se em 78 M€ e 61 M€, refletindo graus de execução de 20% e 18,8%, respetivamente. Quanto às transferências de capital, o valor orçamentado de 1435 M€ reflete um crescimento de 22,4% (Tabela 12), sendo que até junho de 2019 o grau de execução foi de 39,2%. O Fundo de Resolução apresentou o grau de execução mais elevado (95%), o que reflete a contribuição para o Fundo Único de Resolução (instituição europeia) no montante de 124 M€. Em sentido oposto, as principais entidades apresentaram baixo grau de execução, essencialmente, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (34,9%), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (31,6%) e o conjunto da Administração Local e Regional. Adicionalmente, de referir que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial para 2019.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2019 inclui a dotação inicial em despesas com investimento no valor de 1902 M€, destacando-se o montante da componente concessões e subconcessões a PPP (1493 M€). No período janeiro—junho de 2019, a execução desta componente principal das despesas de investimento situou-se em 781,5 M€, sendo que no período homólogo a execução tinha sido de 878,4 M€.

<sup>11</sup> Em 2018, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com dotação nula em transferências de capital, mas alterações orçamentais durante a execução mudaram 120 M€ da rubrica de aquisição de ativos financeiros e 40 M€ de outras rubricas, mediante gestão flexível do sector, para a dotação disponível de transferências de capital. Em 2019, este fundo começou o presente exercício com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos.

**Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais: (1)	<b>1 046</b>	<b>1 135</b>	<b>89</b>	<b>8,6</b>	<b>2 532</b>	<b>3 811</b>	<b>1 279</b>	<b>50,5</b>	<b>41,3</b>	<b>29,8</b>
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	774	807	33	4,3	1 614	1 900	286	17,8	48,0	42,5
<i>Concessões</i>	737	747	10	1,3	1 473	1 493	20	1,3	50,0	50,0
<i>Outros investimentos da IP</i>	37	61	23	62,8	140	407	267	-	26,5	14,9
<i>Defesa Nacional</i>	80	78	-3	-3,5	262	388	126	48,1	30,7	20,0
<i>Saúde</i>	49	61	11	22,9	140	322	182	-	35,2	18,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	34	37	3	8,5	112	129	18	15,7	30,7	28,8
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	5	12	7	-	25	84	59	-	18,9	14,0
<i>EDIA</i>	1	2	1	83,4	6	43	37	-	21,4	5,7
<i>Programas Polis</i>	10	7	-3	-26,2	16	53	37	-	62,8	13,9
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	5	7	3	56,2	18	48	30	-	25,4	15,1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	15	11	-4	-29,1	24	73	49	-	61,0	14,3
<i>Metro do Porto</i>	3	6	4	-	13	72	59	-	19,7	8,9
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	8	4	-4	-50,1	26	80	54	-	32,0	5,2
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	10	-	-	-	50	-	-	-	19,8
<b>Segurança Social</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>51,3</b>	<b>23</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>-</b>	<b>17,3</b>	<b>11,0</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>689</b>	<b>743</b>	<b>54</b>	<b>7,9</b>	<b>1 856</b>	<b>2 092</b>	<b>236</b>	<b>12,7</b>	<b>37,1</b>	<b>35,5</b>
<b>Total</b>	<b>1 738</b>	<b>1 884</b>	<b>146</b>	<b>8,4</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>39,4</b>	<b>31,6</b>
<b>Sub total, sem concessões da IP</b>	<b>1 002</b>	<b>1 138</b>	<b>136</b>	<b>13,6</b>	<b>2 937</b>	<b>4 464</b>	<b>1 527</b>	<b>52,0</b>	<b>34,1</b>	<b>25,5</b>
Por memória :										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	916	842	-74	-8,0	1 614	1 900	286	17,8	56,7	44,3
<i>Concessões</i>	878	782	-97	-11,0	1 473	1 493	20	1,3	59,6	52,3
<i>Outros investimentos da IP</i>	37	61	23	62,8	140	407	267	-	26,5	14,9
<b>Total</b>	<b>1 880</b>	<b>1 919</b>	<b>39</b>	<b>2,1</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>42,6</b>	<b>32,2</b>

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

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

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-junho		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>369</b>	<b>416</b>	<b>47</b>	<b>12,7</b>	<b>846</b>	<b>963</b>	<b>116</b>	<b>13,8</b>	<b>43,6</b>	<b>43,2</b>
<i>Fundo de Resolução</i>	132	124	-9	-6,7	132	130	-2	-1,9	100,0	95,0
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	39	34	-4	-11,3	81	66	-15	-18,5	47,7	52,0
<i>IAPMEI</i>	22	23	1	4,8	51	78	27	53,0	43,4	29,8
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	62	92	30	48,8	157	289	132	83,8	39,1	31,6
<i>IFAP</i>	103	129	26	25,6	240	370	130	54,1	42,8	34,9
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	0	0	0	-	156	0	-156	-100,0	0,0	-
<b>Segurança Social</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>-27,6</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>62,9</b>	<b>14,4</b>	<b>6,4</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>159</b>	<b>146</b>	<b>-13</b>	<b>-8,2</b>	<b>321</b>	<b>464</b>	<b>143</b>	<b>44,4</b>	<b>49,4</b>	<b>31,4</b>
<b>Total</b>	<b>529</b>	<b>562</b>	<b>34</b>	<b>6,4</b>	<b>1 172</b>	<b>1 435</b>	<b>262</b>	<b>22,4</b>	<b>45,1</b>	<b>39,2</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

## 5. Apreciação das contas dos sistemas de Previdência Social

**24. Esta secção, para além de analisar a execução orçamental dos sistemas de previdência da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, incorpora uma secção sobre o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).** A primeira parte segue a estrutura presente nos relatórios anteriores, mas a segunda é nova nas análises da UTAO. A primeira subsecção abaixo analisa a execução orçamental da Segurança Social nos primeiros seis meses de 2019. A segunda subsecção é dedicada à evolução do FEFSS no período de 2010 a 2018. Por fim, a terceira subsecção procede à análise da execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações até junho de 2019.

### 5.1. Segurança Social

**25. Os parágrafos seguintes apresentam e procuram explicar a execução orçamental da Segurança Social no 1º semestre de 2019,** contando para o efeito com os referenciais anuais constantes da CGE/2018 e do OE/2019. Adicionalmente, os dados da execução mensal acumulada até junho (2018 e 2019) são os disponibilizados na Síntese de execução Orçamental da DGO e no documento "Execução Orçamental" publicado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

**26. Sem ajustamentos, a Segurança Social apresentou, no primeiro semestre de 2019, um saldo positivo superior ao previsto para o ano como um todo.** A Segurança Social, em termos acumulados até junho e antes dos ajustamentos que a UTAO introduzirá para assegurar a comparabilidade com o período homólogo anterior, apresentou um saldo positivo de 2141 M€. Excede a quantia projetada para o conjunto do ano (1665 M€) e representa uma melhoria de 265 M€ em relação ao registado no mesmo período do ano anterior (1846 M€) — Tabela 13 e linhas 1 a 7 da Tabela 14. Este resultado advém da taxa de crescimento da receita efetiva (7,2%) ter sido superior à da despesa efetiva (5,7%). A variação da receita é explicada pela evolução das contribuições e quotizações, com um incremento de 8,6%, acima do projetado no OE/2019 (5,1%). Em sentido contrário, as transferências do Fundo Social Europeu (FSE) registaram um crescimento bastante abaixo do previsto no OE/2019 (16,7% contra 104,4%). Do lado da despesa, o acréscimo de 5,7%, compara com o objetivo de 10% implícito no OE/2019, sendo esta variação justificada pelo desempenho das rubricas relativas a subsídio de desemprego (-5,9%), ação social (5,2%) e despesas com ações de formação profissional (12,1%), que registam execuções abaixo do referencial projetado para 2019 (-2,1%, 11,4% e 106,5% respetivamente) (Tabela 14, parte superior).

**Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados**  
(em milhões de euros)

	jan/19	fev/19	mar/19	abr/19	mai/19	jun/19	Total
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2590</b>	<b>2428</b>	<b>2206</b>	<b>2329</b>	<b>2238</b>	<b>2382</b>	<b>14173</b>
Contribuições e quotizações	1600	1380	1355	1389	1425	1465	8615
Transferências do OE	734	718	697	713	697	697	4255
Transferências do Fundo Social Europeu	154	134	51	82	33	61	515
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>2067</b>	<b>1938</b>	<b>1960</b>	<b>1990</b>	<b>2013</b>	<b>2065</b>	<b>12031</b>
Pensões	1224	1219	1205	1233	1244	1267	7392
Prestações de desemprego	111	108	102	98	97	93	610
Ação Social	140	137	140	145	143	171	875
Ações de Formação Profissional	102	42	67	57	70	72	409
<b>Saldo</b>	<b>524</b>	<b>490</b>	<b>246</b>	<b>339</b>	<b>226</b>	<b>317</b>	<b>2141</b>

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

**27. Efetuado o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social registou um acréscimo de 16,1% face ao verificado no período homólogo.** Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2018–2019 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intranual entre um ano e outro: i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Caixa 1). Após a aplicação dos respetivos ajustamentos na informação fornecida pela DGO, constata-se que o saldo da Segurança Social atingiu 2049 M€ (parte inferior da Tabela 14, linha 6.A.), sendo este valor superior em 284 M€ ao registado no período homólogo de 2018 (1765 M€). A receita efetiva registou um crescimento de 7,1%, inferior ao estabelecido no OE/2019 (7,6%), sendo que a despesa efetiva revelou uma evolução semelhante, registando um aumento de 5,7%, abaixo do projetado para o ano como todo.

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

	Janeiro-Junho		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	OE/2019 Tvha (%)	2019
<b>1. Receita Corrente - da qual:</b>	<b>13 222</b>	<b>14 172</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>27 270</b>	<b>29 475</b>	<b>8,1</b>	<b>48,1</b>
Contribuições e quotizações	7 934	8 615	8,6	5,1	16 906	17 773	5,1	48,5
Transf. correntes da Ad. Central	4 182	4 400	5,2	1,7	8 509	9 036	6,2	48,7
— Financ. da LBSS	3 327	3 494	5,0	1,3	6 654	6 987	5,0	50,0
— IVA Social	412	427	3,7	0,1	824	854	3,7	50,0
Transferência do FSE	441	515	16,7	0,6	775	1 583	104,4	32,5
Transferência do FEAC	7	5	-28,6	0,0	15	40	169,0	12,4
Outras receitas correntes	536	517	-3,5	-0,1	821	800	-2,5	64,6
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>-72,5</b>	<b>0,0</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>23,0</b>	<b>8,1</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>13 225</b>	<b>14 173</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>27 276</b>	<b>29 482</b>	<b>8,1</b>	<b>48,1</b>
<b>4. Despesa Corrente - da qual:</b>	<b>11 375</b>	<b>12 025</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>43,3</b>
Prestações Sociais - das quais:	9 968	10 501	5,3	4,7	22 461	23 929	6,5	43,9
Pensões, das quais:	7 010	7 392	5,5	3,4	16 498	17 382	5,4	42,5
— Sobrevivência	1 006	1 045	4,0	0,4	2 344	2 407	2,7	43,4
— Invalidez	469	497	5,8	0,2	1 085	1 077	-0,7	46,1
— Velhice	5 535	5 850	5,7	2,8	13 069	13 898	6,3	42,1
Sub. familiar a crianças e jovens	348	383	10,1	0,3	718	792	10,4	48,4
Subsídio por doença	282	314	11,2	0,3	560	600	7,2	52,3
Sub. desemprego e apoio ao emp.	648	610	-5,9	-0,3	1 234	1 208	-2,1	50,5
Complemento Solidário p/ Idosos	107	109	1,9	0,0	214	265	23,7	40,9
Prestação Social de Inclusão	121	160	32,5	0,3	265	447	69,1	35,9
Prestações de parentalidade	268	291	8,7	0,2	547	575	5,0	50,7
Outras prestações	170	187	9,5	0,1	342	360	5,3	51,9
Ação social	832	875	5,2	0,4	1 723	1 919	11,4	45,6
Rendimento Social de Inserção	182	179	-1,6	0,0	360	381	5,6	47,1
Pensões do Regime Sub. Bancário	234	229	-2,2	0,0	466	462	-1,0	49,5
Transferências correntes	633	655	3,4	0,2	1 232	1 304	5,8	50,2
Ações de Formação Profissional	365	409	12,1	0,4	710	1 466	106,5	27,9
— c/ suporte no FSE	331	373	12,5	0,4	651	1 344	106,5	27,7
<b>5. Despesa de Capital</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>55,1</b>	<b>0,0</b>	<b>26</b>	<b>58</b>	<b>121,7</b>	<b>11,0</b>
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>11 379</b>	<b>12 031</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>43,3</b>
<b>7. Saldo Global (3-6)</b>	<b>1 846</b>	<b>2 141</b>	<b>16,0</b>	<b>:</b>	<b>1 977</b>	<b>1 665</b>	<b>-15,8</b>	<b>:</b>
<b>Por memória: após ajustamentos</b>								
<b>1.A Receita Corrente - da qual:</b>	<b>13 142</b>	<b>14 080</b>	<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>27 164</b>	<b>29 232</b>	<b>7,6</b>	<b>48,2</b>
Contribuições e quotizações	7 934	8 615	8,6	5,1	16 906	17 773	5,1	48,5
Transf. correntes da Ad. Central	4 182	4 367	4,4	1,4	8 439	8 837	4,7	49,4
— IRC	0	33	:	:	70	199	184,0	16,7
Transferência do FSE/FEAC	448	520	16,0	0,5	753	1 574	109,0	33,0
<b>3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)</b>	<b>13 144</b>	<b>14 080</b>	<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>27 170</b>	<b>29 240</b>	<b>7,6</b>	<b>48,2</b>
<b>4.A Despesa corrente</b>	<b>11 375</b>	<b>12 025</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>43,3</b>
Pensões	7 010	7 392	5,5	3,4	16 498	17 382	5,4	42,5
— Sobrevivência	1 006	1 045	4,0	0,4	2 344	2 407	2,7	43,4
— Invalidez	469	497	5,8	0,2	1 085	1 077	-0,7	46,1
— Velhice	5 535	5 850	5,7	2,8	13 069	13 898	6,3	42,1
<b>5.A Despesa efetiva</b>	<b>11 379</b>	<b>12 031</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>43,3</b>
<b>6.A. Saldo Global (3A - 6A)</b>	<b>1 765</b>	<b>2 049</b>	<b>16,1</b>	<b>:</b>	<b>1 872</b>	<b>1 422</b>	<b>-24,1</b>	<b>:</b>

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

**28. A receita com contribuições e quotizações registou até junho um acréscimo significativo e acima do esperado para o conjunto do ano.** A receita acumulada com contribuições e quotizações no primeiro semestre do ano situou-se em 8615 M€, o que representa um acréscimo de 8,6% face ao período homólogo (Tabela 14 e Gráfico 4), excedendo o referencial de crescimento previsto para o ano como um todo (5,1%). A evolução da receita com contribuições e quotizações justifica-se através conjugação positiva de vários fatores, como o aumento da massa salarial justificado pela evolução do mercado de trabalho, a continuidade em 2019 da diminuição no nível de desemprego e a subida na retribuição mínima mensal garantida.

**Gráfico 4 – 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.

**29. Em termos comparáveis, as transferências do OE, designadamente, as transferências correntes da Administração Central, encontram-se ligeiramente abaixo do teto estipulado no OE/2019.** As transferências da Administração Central, eliminando o efeito decorrente da transferência correspondente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (33 M€ até junho de 2019), fixaram-se em 4367 M€, o que representa um acréscimo (4,4%) em comparação com ano de 2018 e ligeiramente inferior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) (parte inferior da Tabela 14). Por componentes, de salientar o crescimento da transferência relativa ao IVA social, no valor de 427 M€ (+3,7%), o aumento da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 3494 M€ (5,0%), e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 225 M€.<sup>12</sup> As transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu, no montante total de 515 M€ registaram até junho de 2019 um crescimento homólogo de 16,7%, embora a um nível inferior à taxa de crescimento significativa assumida no OE/2019 (104,4%) (Tabela 13 e Gráfico 7).

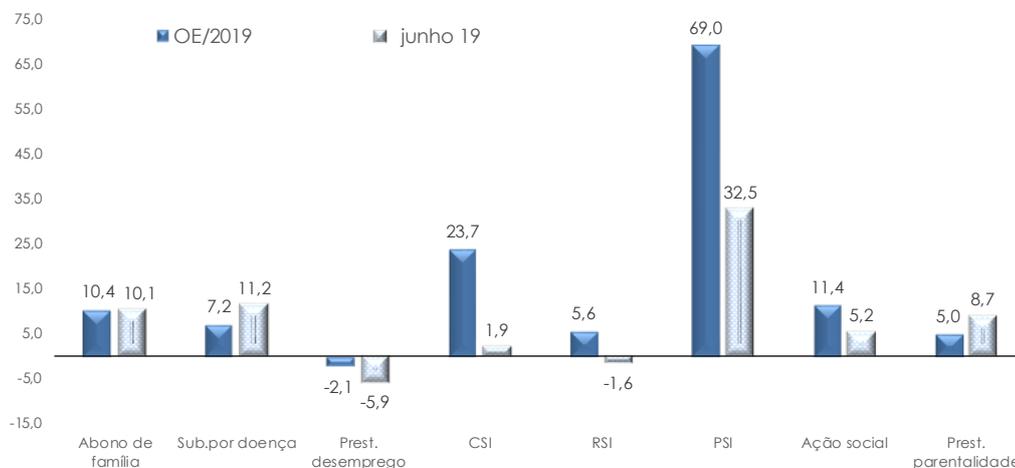
**30. De acordo com os dados da execução orçamental de junho, a despesa com pensões registou um crescimento significativo, em linha com o previsto no OE/2019.** Até junho, a despesa com pensões atingiu o valor de 7392 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,5%, situando-se ligeiramente acima da previsão de 5,4% inscrita no OE/2019. Para este crescimento, contribuiu a atualização anual ordinária e extraordinária (368,9 M€ até junho) de pensões, nomeadamente o aumento decorrente da atualização extraordinária, com efeito a partir de janeiro de 2019, sendo que em 2018 o mesmo teve início no mês de agosto. Por rubricas, a despesa com pensões de velhice (5850 M€) registou um acréscimo de 5,7%, sendo que a despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 497 M€, o que representa um incremento de 5,8% e a despesa com pensões de sobrevivência totalizou o montante 1045 M€, representando um acréscimo de 4% face ao período homólogo de 2018.

**31. Nas rubricas de prestações sociais há a realçar a continuidade do decréscimo das prestações de desemprego e o aumento da despesa com a Prestação Social de Inclusão.** A despesa com prestações sociais, excetuando pensões, atingiu 3109 M€, o que representa um aumento de 5,1% face ao montante de 2959 M€ observado em período homólogo, encontrando-se este valor aquém da previsão de acréscimo de 9,8% estabelecida no OE/2019. Para este resultado terá contribuído a evolução positiva no mercado de trabalho, com efeitos na continuidade em 2019, do decréscimo na despesa com prestações de desemprego, que se situou em 610 M€, com uma redução (-5,9%) face a junho 2018) (Gráfico 6), sendo esta redução superior à estimativa apresentada no OE/2019 (-2,1%). Adicionalmente, o mesmo efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (179 M€; -1,6%). Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 5), cresceram acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (291 M€; 8,7%) e o subsídio por doença (314 M€; 11,2%). Registaram aumentos inferiores ao previsto para o conjunto do ano de 2019 o abono de família (383 M€; 10,1%), o complemento solidário para idosos (109 M€; 1,9%) e a ação social (875 M€; 5,2%). Por último, no OE/2019 encontra-se previsto um acréscimo de 69,0% face a 2018 na despesa com a prestação social para a inclusão e respetivo complemento, nomeadamente em virtude do reforço de medidas de combate à

<sup>12</sup> No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (como referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

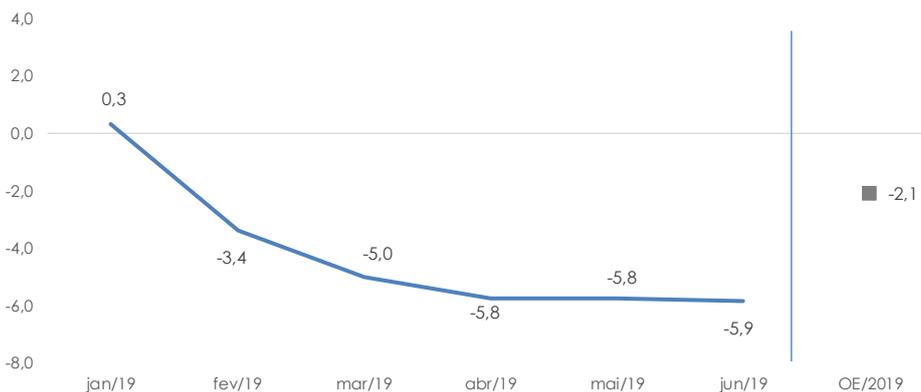
pobreza de pessoas com deficiência e de proteção de crianças e jovens com deficiência.<sup>13</sup> No segundo semestre, com o alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, prevê-se uma execução orçamental mais em linha com o referenciado no OE/2019, sendo que, até junho, a despesa com a prestação social de inclusão cresceu em termos homólogos (+32,5%).

**Gráfico 5 – Despesa com prestações sociais, excluindo pensões, em termos acumulados**  
(variação homóloga, em percentagem)



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

**Gráfico 6 – Despesa em 2019 com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados**  
(variação homóloga, em percentagem)



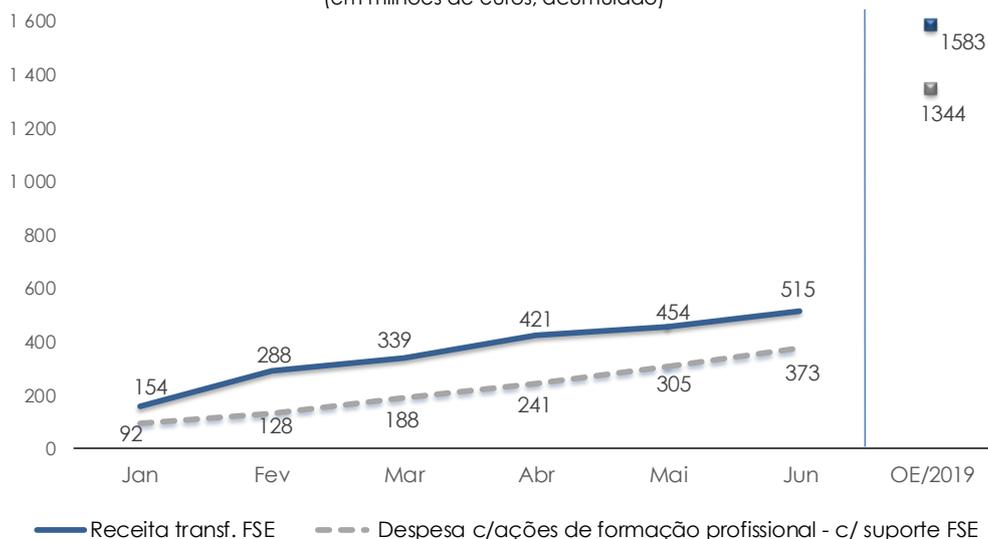
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

**32. No primeiro semestre do ano, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução significativamente inferiores face aos objetivos estimados no OE/2019.** As transferências correntes provenientes do exterior sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) na primeira metade de 2019 fixaram-se em 515 M€, revelando, em termos homólogos, um crescimento de 16,7 %. Este resultado fica muito aquém da taxa de crescimento de 104,4 % implícita no OE/2019, revelando uma taxa de execução de apenas 32,5%. Paralelamente, o grau de execução da despesa com ações de formação profissional com financiamento do FSE situou-se em 27,7%, correspondendo ao valor acumulado de 373 M€, que, em termos homólogos, representou um crescimento de 12,5%, ficando muito distante do objetivo, melhor, teto de crescimento significativo desta rubrica (106,5%) estabelecido no OE/2019 (Tabela 14 e Gráfico 7).

<sup>13</sup>A medida de alargamento da Prestação Social para a Inclusão a criança e jovens com idade inferior a 18 anos será implementada no segundo semestre de 2019, de acordo com o artigo 132.º da Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro (LOE 2019).

**Gráfico 7 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019**

(em milhões de euros, acumulado)



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

## 5.2. Evolução do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

**33. A motivação para a criação desta subsecção decorre da utilidade de complementar a análise de fluxos de caixa no curto prazo com uma perspetiva sobre a sustentabilidade financeira das pensões vitalícias.** O financiamento das pensões do sistema previdencial da Segurança Social assenta, por definição, em contribuições feitas pelos beneficiários enquanto estão na vida ativa.<sup>14</sup> O duplo choque demográfico que Portugal enfrenta, caracterizado por envelhecimento e diminuição populacionais, a par das incidências da digitalização sobre o mercado de trabalho, estão a desafiar seriamente tanto a sustentabilidade financeira quanto a sustentabilidade social dos regimes de pensões previdências tal como foram concebidos e ainda hoje funcionam. Os custos financeiros do Sistemas de Previdência, nomeadamente os relacionados com pensões, assumirão um peso crescente nas contas públicas dadas as projeções de envelhecimento populacional. A diminuição da população ativa, a par do declínio do peso do trabalho no valor acrescentado, também esperados nos cenários prospetivos de longo prazo, tornarão cada vez mais difícil assegurar o financiamento daquelas prestações através de impostos sobre os rendimentos do trabalho. O [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), que apreciou o Programa de Estabilidade 2019–2023, abordou esta matéria no Capítulo 11 (estratégia orçamental e desafios económico-orçamentais a médio e longo prazo). O presente relatório dá-lhe continuidade, visando complementar a análise dos fluxos de tesouraria de curto prazo, efetuada na subsecção anterior, com uma abordagem ao instrumento financeiro disponível para mitigar os riscos de sustentabilidade financeira das pensões dos sistemas de previdência. Esse instrumento é o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Assim, esta subsecção tem como objetivo apresentar um ponto de situação do mesmo, procedendo a uma análise resumida da evolução do FEFSS no período 2010 a 2018.

**34. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado para a estabilização financeira da Segurança Social.** O FEFSS foi criado através do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto, tendo como objetivo a estabilização dos saldos do regime geral da Segurança Social. O preâmbulo desse diploma já manifestava preocupação com as consequências do envelhecimento da população sobre a capacidade de as contribuições dos beneficiários do regime geral serem suficientes, na lógica de repartição que então e hoje presidia a este regime, para financiar integralmente as responsabilidades futuras. O enquadramento e o objetivo do Fundo vieram a ser densificados em legislação e regulamentação posteriores.<sup>15</sup> Nos termos atualmente em vigor, pode dizer-se que o FEFSS “é um património autónomo”, “(...) tem por objetivo assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, contribuindo para o ajusta-

<sup>14</sup> O Sistema Previdencial da Segurança Social tem três regimes de pensões: o regime de repartição, o regime de capitalização e um conjunto de vários regimes especiais. No primeiro, as pensões dos reformados atuais são pagas com as contribuições cobradas junto dos trabalhadores atuais. No segundo, as contribuições dos subscritores são investidas pela entidade gestora pública para, com a sua capitalização, pagar as pensões futuras destas pessoas. O principal regime de pensões que a Caixa Geral de Aposentações gere, pensões dos funcionários e agentes públicos, também é um regime de repartição. Mais detalhes no relatório CFP (2014), [Sistemas de proteção social](#), Apontamento n.º 2/2014, outubro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.

<sup>15</sup> [Lei 32/2002 de 20 de dezembro](#), [Portaria n.º 1273/2004 de 07 de outubro](#) e [Lei 4/2007 de 16 de janeiro](#).

mento do regime financeiro público de Segurança Social às condições económicas, sociais e demográficas..."<sup>16</sup>. Concretamente, deverá ser alimentado até conseguir assegurar "a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos".<sup>17</sup> O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) é a entidade gestora do FEFSS.

**35. O FEFSS recebe dotações de fontes diversificadas.** Reverte para a carteira do FEFSS (caso a conjuntura económica ou a situação financeira do sistema previdencial permita) uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. Adicionalmente são para ele transferidos os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de imóveis do Fundo e os ganhos obtidos em aplicações financeiras, sendo os ativos em carteira geridos no regime de capitalização.

**36. Em 2017 e 2018, o leque de dotações do FEFSS foi reforçado com a consignação de receita de dois impostos (IRC e Adicional ao IMI).** Desde 2017,<sup>18</sup> a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, deduzido dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e de imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Em 2018 e 2019,<sup>19</sup> foi determinada 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. Aproveita-se o ensejo para informar que o chamado IVA social não é uma fonte de receita do FEFSS. Aquela expressão designa uma parcela da cobrança anual de IVA que está consignada (via Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro) ao financiamento da despesa com prestações sociais no âmbito do subsistema de proteção familiar, que faz parte do Sistema de Proteção Social de Cidadania, sistema que é financiado por impostos e não por contribuições dos próprios beneficiários.

**37. A valorização do FEFSS é feita através de transferências anuais e gestão do stock de ativos acumulado ao longo dos anos.** O valor acumulado do FEFSS advém das transferências de dotações anuais (descritas nos parágrafos anteriores) e da gestão dos ativos acumulados ao longo dos anos, sendo que em 2018 a estrutura da carteira do FEFSS, resultado das limitações regulamentares e consequente política de investimentos, tinha uma elevada preponderância de ativos de rendimento fixo (67,80%) e, em particular, de títulos de dívida pública nacional (69,00% do total da carteira) repartida entre Obrigações de Tesouro (53,37%) e Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (15,63%). De notar que, no final de 2018, do valor total do FEFSS, 56,6% (9656,4 M€) advinha de transferências anuais acumuladas e 44,4% (7722,1 M€) resultava da gestão de ativos, com uma taxa anual nominal média de rentabilidade de 4,59%.<sup>20</sup>

**38. Entre 2010 e 2018, o valor do FEFSS registou um incremento de 80,3%.** Em 2010, o FEFSS valia 9637,9 M€, stock que em 2011 se reduziu para 8 872,4 M€ em virtude da desvalorização e da volatilidade da Dívida Pública Portuguesa. Esta já tinha um peso elevado na carteira de ativos do Fundo. De 2012 a 2017, o Fundo valorizou-se para 15 768,1 M€, em grande medida pelo aumento da rentabilidade da carteira de ativos, impulsionada pela recuperação da Dívida Pública Portuguesa. No ano de 2018 verificou-se um aumento significativo (+1610,4 M€) no valor total acumulado do FEFSS, por via do montante de transferências de dotações recebidas pelo Fundo (Gráfico 8).

<sup>16</sup> Artigo 1.º do Anexo à [Portaria n.º 1273/2004 de 07 de outubro](#).

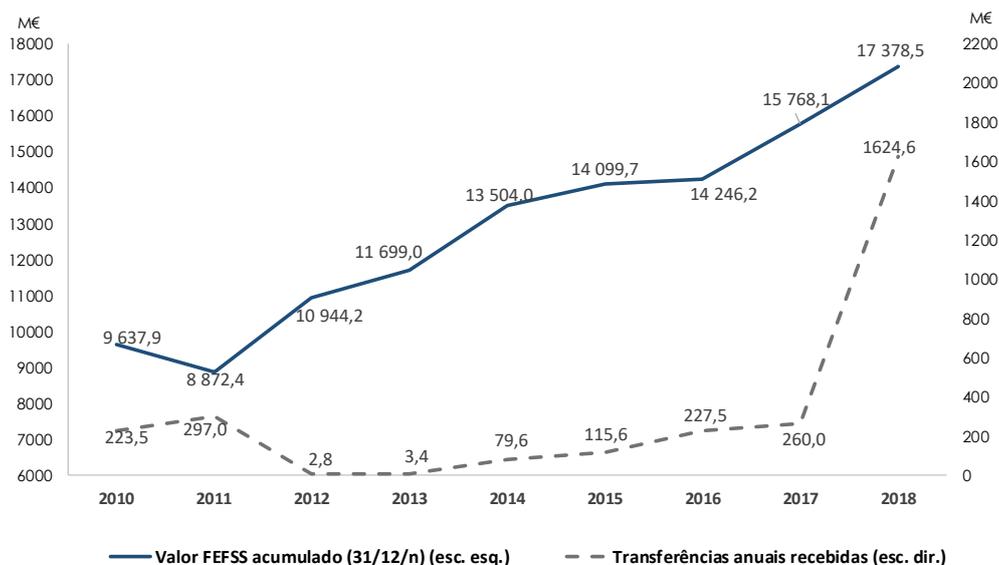
<sup>17</sup> Número 2 do art. 1.º da [Portaria n.º 1273/2004 de 07 de outubro](#).

<sup>18</sup> Artigo 1.º do CIMI, anexo ao [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#), alterado pelos artigos 218.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro \(LOE 2017\)](#), e 257.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#).

<sup>19</sup> Artigo 232.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#) e artigo n.º 267.º [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro \(LEO 2019\)](#).

<sup>20</sup> [FEFSS, Relatório e Contas 2018](#).

**Gráfico 8 – Evolução e transferências anuais recebidas pelo FEFSS no período de 2010–2018**  
(em milhões de euros, valor acumulado na carteira do FEFSS e fluxo anual de transferências)



Fontes: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P., [FEFSS, Relatório e Contas 2018](#).

**39. O valor de dotações transferido em 2018 para o FEFSS foi superior em 34,3% ao somatório das transferências efetuadas durante o período de 2010 a 2017.** No período de 2010 a 2017, foram transferidos para reforço do FEFSS o montante de 1209,4 M€, em que salienta os montantes diminutos transferidos entre 2012 e 2014 (2,8 M€, 3,4 M€ e 79,6 M€, respetivamente) (Gráfico 8) em consequência da situação económica do país nesse período, com impacto no saldo do sistema previdencial da Segurança Social por via, designadamente, da diminuição das contribuições e quotizações e o aumento da despesa com prestações sociais (subsídio de desemprego). Em 2018, o FEFSS recebeu em transferências de dotações o valor de 1 624,6 M€, sendo este valor superior em 34,3% ao somatório das transferências efetuadas nos oito anos anteriores, sendo que 1 500 M€ resultaram do saldo do sistema previdencial, 50 M€ do Adicional ao IMI, 70 M€ da consignação de IRC e 4,6 M€ de vendas de património imobiliário da Segurança Social.

**40. Da receita cobrada em sede de Adicional ao IMI (AIMI) em 2017 e 2018, encontram-se por transferir para o FEFSS cerca de 167,6 M€.** Em 2017 e 2018 o valor anual transferido para o FEFSS, proveniente de AIMI, foi de 50 M€. No entanto, de acordo com a [CGE 2018](#),<sup>21</sup> a consignação ao FEFSS deste imposto ascendeu em 2017 a 131,4 M€ e em 2018 a 136,2 M€. Como tal, até esta data e com a informação disponível, encontram-se por transferir as verbas remanescentes de 81,4 M€ e 86,2 M€, dos anos de 2017 e 2018m respetivamente, totalizando 167,6 M€.

**41. O cálculo da taxa de cobertura do FEFSS diverge em virtude da interpretação do conceito de “despesa com pensões”.** Como foi referido anteriormente (parágrafo 34), o objetivo da criação do FEFSS é a cobertura “de despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos”. No entanto a interpretação de despesa com pensões diverge. O Tribunal de Contas, ao longo dos anos, na análise ao FEFSS inserida no relatório de apreciação anual da CGE, evidencia duas interpretações para o rácio de cobertura de pensões pelo FEFSS: i) rácio entre valor total do Fundo (ano *n*) e o montante total da despesa com pensões (ano *n*), excluindo o valor das pensões dos regimes especiais; ii) rácio entre o valor total do Fundo (ano *n*) e o montante total de encargos com pensões (ano *n*) respeitantes ao sistema previdencial-repartição, incluindo o valor líquido dos encargos com as pensões unificadas. Os relatórios anuais do FEFSS apresentam uma terceira alternativa para o rácio de cobertura do FEFSS, em virtude do montante referente a pensões utilizado no seu cálculo corresponder ao total anual da despesa com esta rubrica no sistema previdencial-repartição, mas excluindo o valor líquido dos encargos com as pensões unificadas, o que, naturalmente, beneficia o nível da taxa de cobertura.

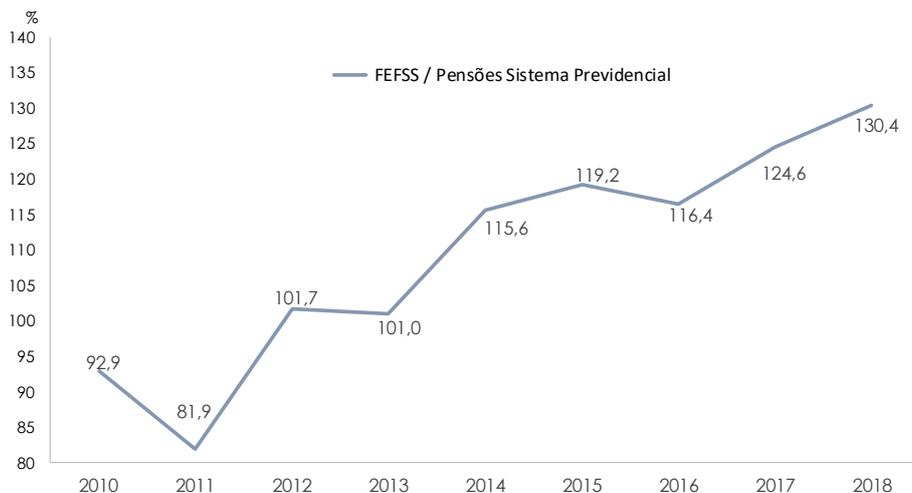
**42. A despesa com pensões é comparticipada através de receitas com contribuições e quotizações e transferências de Orçamento de Estado.** O regime de repartição do Sistema Previdencial é responsável pelo pagamento das pensões de velhice, sobrevivência, invalidez e unificadas que são financiadas na generalidade pelas receitas obtidas com contribuições e quotizações. As pensões dos regimes especiais

<sup>21</sup> Quadro A30 — Receitas gerais consignadas a outras entidades, contabilizadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira (pág. 308)

do Sistema Previdencial — Complemento de Pensão da Carris e Regime Substitutivo Bancário — e as pensões dos regimes não contributivos do Sistema de Proteção Social e de Cidadania (pensões sociais, complementos sociais, prestações por dependência de complemento de invalidez, velhice e sobrevivência, pensões por antecipação da idade da reforma) são financiadas na totalidade através de transferências do Orçamento de Estado.<sup>22</sup>

**43. No final de 2018, o valor do FEFSS equivalia a 130,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, o que daria então para pagar estas durante 15,65 meses.** O valor acumulado do FEFSS reportado no final do ano de 2018 ascendia a 17 378,5 M€, sendo este montante suficiente para satisfazer compromissos de 15,65 meses em despesa com pensões do sistema previdencial de repartição.<sup>23</sup> Este nível em 2018 evidencia uma evolução muito significativa em termos de taxa de cobertura face aos 92,9% (11,2 meses) em 2010 e 81,9% (9,8 meses) em 2011.<sup>24</sup> Quando comparado com a taxa de cobertura de 2017 (124,6% ou 14,96 meses), registou-se em 2018, um aumento da mesma em 5,8 p.p. (Gráfico 9).

**Gráfico 9 – Cobertura das pensões (sistema previdencial)\* pelo FEFSS no período de 2010–2018**  
(em percentagem)



Fontes: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P., e [Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017](#), e cálculos da UTAO. Nota | \* Valores calculados com base no valor da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição (pensões pagas pela Segurança Social, acrescido do valor líquido dos encargos com as pensões unificadas). Corresponde à interpretação ii) do Tribunal de Contas exposta no parágrafo 41.

**44. Em 2019, para manter a taxa de cobertura das despesas previsíveis com pensões registada em 2018, o valor total do FEFSS terá de ascender a 18 335,78 M€.**<sup>25</sup> O valor do FEFSS no final de 2019, tendo por base a despesa com pensões do regime de repartição do Sistema Previdencial constante do orçamento da Segurança Social de 2019, terá em termos homólogos, de registar um crescimento de 5,51% (+957,3 M€) de modo a manter a cobertura atingida em 2018 (15,65 meses).

### 5.3. Caixa Geral de Aposentações

**45. Nesta subsecção é analisada a execução orçamental da CGA no primeiro semestre de 2019,** contando para o efeito com os dados da execução mensal acumulada até junho (2018 e 2019) que são disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

**46. Em janeiro de 2019, a CGA implementou o novo padrão contabilístico das Administrações Públicas (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, SNC-AP),** sendo que a sua aplicação alterou o momento de registo das retenções e descontos incidentes sobre as pensões e outros

<sup>22</sup> Nota-se que o Regime Substitutivo do Banco Português de Negócios (BPN) também é um regime especial do Sistema Previdencial. Contudo, ao contrário dos outros dois acima referidos, os seus encargos são financiados através de transferências da CGA, que recorre para o efeito à reserva do Fundo de Pensões BPN que se encontra sobre a sua alçada (desde 2012). Em 2018, estas transferências somaram 0,8 M€.

<sup>23</sup> Valor calculado com base no valor da despesa com pensões do sistema previdencial-repartição de 2018, usando para a definição de pensões a interpretação "valor das pensões pagas pela Segurança Social, acrescido do valor líquido dos encargos com as pensões unificadas".

<sup>24</sup> [Tribunal de Contas — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010](#), Quadro 29 e [Tribunal de Contas — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011](#), Quadro 27.

<sup>25</sup> Valor calculado com base no valor da despesa com pensões do sistema previdencial-repartição do Orçamento da Segurança Social para 2019 (pensões pagas pela Segurança Social, acrescido do valor líquido dos encargos com as pensões unificadas).

abonos a cargo da CGA. Esta alteração representa, até final de junho, 119 M€. A fim de tornar a execução de 2019 comparável com a de 2018, foi necessário reduzir em 119 M€ a despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA verificada no primeiro semestre de 2018. Para dotar os leitores do quadro informativo completo, a subsecção começa por mostrar a execução sem este ajustamento para depois o incorporar.

**47. A CGA apresentou no primeiro semestre do ano um saldo positivo não ajustado superior ao observado no mesmo período do ano anterior.** A CGA apresentou até junho, um saldo positivo de 173 M€, acima do registado no período homólogo (78 M€) e com sinal contrário à previsão estabelecida no OE/2019 (- 60 M€) — parte superior da Tabela 15. Este resultado é explicado pelo aumento da receita efetiva (+0,7%) e a diminuição da despesa efetiva (- 1,6%). Para o aumento na receita, contribuíram, essencialmente, as transferências correntes do OE (+3,9%). Assinale-se que a receita com contribuições e quotizações caiu, embora a um ritmo menor do que o previsto no OE/2019 (- 2,4% contra - 3,3%). O decréscimo da despesa efetiva resulta da evolução no pagamento de pensões e abonos (- 1,5%). Como se notará a seguir, o impacto da alteração no padrão contabilístico sente-se neste resultado.

**48. Até junho, em termos ajustados, o saldo global apurado é inferior ao do período homólogo.** A UTAO, no caso da CGA, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em causa ao ajustamento do efeito da alteração do momento de contabilização das retenções e descontos incidentes sobre as pensões da CGA, com reflexo no lado da despesa da conta de 2018 (parágrafo 46 e Caixa 1). Na comparação entre as duas contas, só há diferenças na despesa efetiva e no saldo global. Com o ajustamento, aquela cresceu (+1,3%) face a junho de 2018 (em vez de ter diminuído), mas a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano no OE/2019 (+1,9%). As linhas 4A. e 5A. da Tabela 15 mostram que a diminuição na despesa efetiva resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+1,3%). No que concerne ao saldo global, o valor acumulado registado em junho de 2019 é inferior em 25 M€ ao do período homólogo, que havia sido de +198 M€ (linha 6A. da Tabela 15).

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

	Janeiro-Junho		Variação		Execução 2018	OE/2019	Tvha (%)	Grau de Execução (%)
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
<b>1. Receita corrente</b>	<b>4 350</b>	<b>4 378</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>43,7</b>
Contribuições para a CGA	1 785	1 741	-2,4	-1,0	4 010	3 877	-3,3	44,9
Transferências correntes, das quais:	2 440	2 525	3,5	1,9	5 768	5 882	2,0	42,9
Orçamento do Estado	2 206	2 291	3,9	2,0	5 225	5 336	2,1	42,9
Outras receitas correntes	124	112	-9,8	-0,3	222	264	19,1	42,5
<b>2. Receita de capital</b>	-	-	-	-	-	-	0	-
<b>3. Receita Efetiva</b>	<b>4 350</b>	<b>4 378</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>43,7</b>
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	<b>4 271</b>	<b>4 205</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>41,7</b>
Transferências correntes, das quais:	4 252	4 188	-1,5	-1,5	9 868	10 040	1,7	41,7
Pensões e abonos responsab. de:	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	3 787	3 694	-2,4	-2,2	8 773	8 884	1,3	41,6
Orçamento do Estado	117	144	23,8	0,6	291	330	13,3	43,8
Outras entidades	274	273	-0,5	0,0	631	645	2,3	42,3
Outras transferências correntes	74	77	3,1	0,1	173	182	5,2	42,2
<b>5. Despesa de capital</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>6. Despesa Efetiva</b>	<b>4 271</b>	<b>4 205</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>41,7</b>
<b>7. Saldo global (3-6)</b>	<b>78</b>	<b>173</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

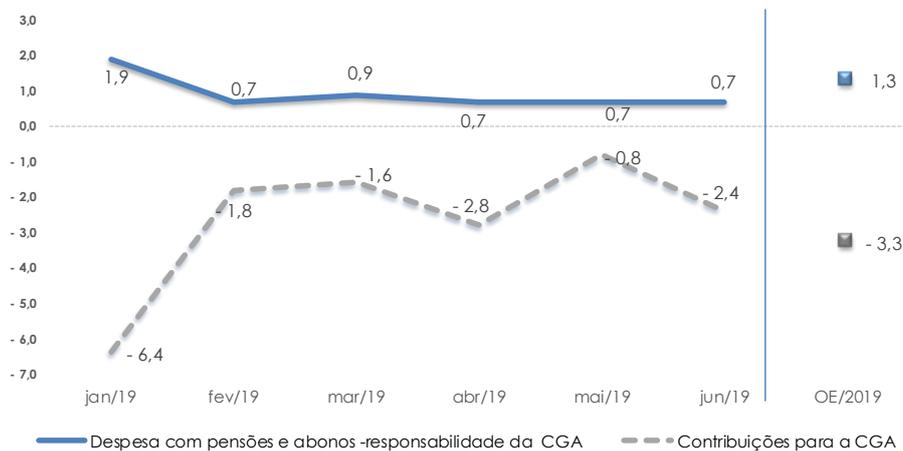
*Por memória: após ajustamentos*

<b>1A. Receita corrente</b>	4 350	4 378	0,7	0,7	10 000	10 023	0,2	43,7
Contribuições para a CGA	1 785	1 741	-2,4	-1,0	4 010	3 877	-3,3	44,9
Outras receitas correntes	124	112	-9,8	-0,3	287	264	-8,0	42,5
<b>3A. Receita efetiva (1A.+2)</b>	<b>4 350</b>	<b>4 378</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>43,7</b>
<b>4A. Despesa corrente</b>	4 152	4 205	1,3	1,3	9 899	10 083	1,9	41,7
Pensões e abonos	4 058	4 111	1,3	1,3	9 695	9 858	1,7	41,7
Da responsabilidade da CGA	3 667	3 694	0,7	0,7	8 773	8 884	1,3	41,6
<b>5A. Despesa efetiva</b>	<b>4 152</b>	<b>4 205</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>41,7</b>
<b>6A. Saldo global (3A.-5A.)</b>	<b>198</b>	<b>173</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

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

**49. A receita com contribuições para a CGA registou uma diminuição.** Até junho, a receita com contribuições e quotizações para a CGA atingiu o valor acumulado de 1741 M€, o que representa um decréscimo de 2,4% face ao período homólogo. Ainda assim, é um ritmo de diminuição acima do objetivo negativo (-3,3%) previsto no OE/2019 (Gráfico 10). Para esta evolução menos desfavorável, contribuiu o efeito da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos que teve início em 2018 e que se prolonga durante 2019,<sup>26</sup> apesar da redução, em termos homólogos, no número de subscritores (11 117, ou seja, - 2,5%), sendo este efeito natural em virtude da CGA ser um sistema previdencial fechado a novas adesões.

**Gráfico 10 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)**  
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**50. A despesa com pensões e abonos evidencia um crescimento abaixo do previsto.** A despesa com pensões e abonos em junho de 2019 atingiu o valor de 4111 M€, o que representou um crescimento de 1,3% face ao ano anterior, sendo esta taxa inferior à prevista no OE/2019 para o conjunto do ano (1,7%). Desagregando esta rubrica, é possível verificar que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (3694 M€) registou, em termos homólogos, um incremento de 0,7% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), Gráfico 10. Para este resultado contribuíram, em termos homólogos, a diminuição no número total de pensionistas (-0,1%) e a atualização ordinária e extraordinária em 2019 do valor das pensões. De referir, ainda, que as transferências provenientes de outras entidades, incluindo as da Segurança Social no âmbito da pensão unificada, fixaram-se em 273 M€.

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

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

### Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas. Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2018 ou 2019, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A

<sup>26</sup> Nos termos do n.º 8 do artigo 18.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#), o descongelamento das progressões é faseado entre os anos de 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e de 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

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 de 2019 em função da eventual emergência de novos fatores que limitem a comparação homóloga.

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

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

**(3) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus** no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das Administrações Públicas (AP) tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das Administrações Públicas num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 16. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores. O ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

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

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

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

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

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

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

do SEAF encontra-se disponível em [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho\\_SEAF\\_2018\\_12\\_27.aspx](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx).

**(10)** Correção na execução de 2018 da **despesa em transferências correntes da CGA** decorrente do efeito da aplicação do novo padrão de relato contabilístico das 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 descontos incidentes sobre pensões da CGA.

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

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

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

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

A Tabela 16 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 16 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-junho		Referenciais anuais	
				2018	2019	2018	OE/2019
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-2 653</b>	<b>-536</b>	<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	0	-33	-70	-199
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	0	33	70	199
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-116	0	-116	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-81	-60	-35	-44
Reavaliação de ativos	(4)	Estado	Receita	0	0	-107	0
Linearização dos juros da dívida pública	(5)	Estado	Despesa	1 014	735	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(6)	SFA	Despesa	142	35	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(7)	Estado	Despesa	-1	116	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	111	0	125	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto: ISP e Tabaco	(9)	Estado	Receita	0	-214	214	-214
Efeito da alteração do no modelo normativo contabilístico na CGA	(10)	SFA	Despesa	119	0	0	0
Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018	(11)	SFA	Despesa	153	0	0	0
Reembolsos do IRS	(12)	Estado	Receita	-16	0	0	0
Reembolsos do IRC	(13)	Estado	Receita	62	0	0	0
Reembolsos do IVA	(14)	Estado	Receita	299	0	0	0
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>1 685</b>	<b>612</b>	<b>81</b>	<b>-259</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-968</b>	<b>76</b>	<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das Administrações Públicas. As operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas, i.e., que consolidam no interior do perímetro das Administrações Públicas, estão assinaladas com “\*\*”.

## Anexo 2: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada

Seguem-se os quadros detalhados da conta consolidada das Administrações Públicas, os quais constituem o ponto de partida para toda a análise. O primeiro quadro abaixo apresenta a conta do 1.º semestre ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e o segundo quadro apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

**Tabela 17 – 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-junho					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	37 368	39 394	2 026	5,4	5,3	83 170	87 243	4 073	4,9	4,8	44,9		45 802	47 849
Impostos diretos	8 454	8 704	249	3,0	0,7	23 315	23 427	112	0,5	0,1	36,3	37,2	14 861	14 724
Impostos indiretos	13 146	13 830	684	5,2	1,8	26 877	27 865	988	3,7	1,2	48,9	49,6	13 730	14 035
Contribuições sociais	9 755	10 390	635	6,5	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	46,5	47,8	11 236	11 330
Outras receitas correntes	5 987	6 356	369	6,2	1,0	11 960	14 231	2 271	19,0	2,7	50,1	44,7	5 973	7 875
Diferenças de consolidação	25	114				27	0							
DESPESA CORRENTE	36 896	37 987	1 091	3,0	2,8	81 693	85 562	3 869	4,7	4,4	45,2	44,4	44 797	47 575
Consumo público	16 133	16 583	451	2,8	1,1	34 592	36 213	1 621	4,7	1,9	46,6	45,8	18 459	19 629
Despesas com pessoal	9 927	10 361	435	4,4	1,1	20 610	21 039	429	2,1	0,5	48,2	49,2	10 683	10 677
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	6 206	6 222	16	0,3	0,0	13 982	15 174	1 191	8,5	1,4	44,4	41,0	7 776	8 952
Aquisição de bens e serviços	5 683	5 708	25	0,4	0,1	12 919	13 056	137	1,1	0,2	44,0	43,7	7 236	7 349
Outras despesas correntes	523	514	-9	-1,7	0,0	1 063	2 117	1 054	99,1	1,2	49,2	24,3	540	1 603
Subsídios	438	473	35	7,9	0,1	953	1 492	539	56,5	0,6	46,0	31,7	515	1 019
Juros e outros encargos	4 055	4 086	31	0,8	0,1	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	48,1	49,2	4 373	4 218
Transferências correntes	16 214	16 839	624	3,9	1,6	36 943	38 698	1 755	4,7	2,0	43,9	43,5	20 729	21 860
<i>Dotação provisional</i>	12	247				535	330							
Diferenças de consolidação	55	6				241	526							
SALDO CORRENTE	472	1 407	935			1 477	1 682	205					1 005	274
RECEITAS DE CAPITAL	860	1 152	291	33,9	0,8	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	41,7	34,9	1 202	2 150
Diferenças de consolidação	7	58				18	65							
DESPESAS DE CAPITAL	2 301	2 484	183	8,0	0,5	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	40,4	33,3	3 398	4 976
Investimento	1 738	1 884	146	8,4	0,4	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	39,4	31,6	2 672	4 073
Transferências de capital	529	562	34	6,4	0,1	1 172	1 435	262	22,4	0,3	45,1	39,2	644	872
Outras despesas de capital	12	25	13	103,3	0,0	107	67	-40	-37,2	0,0	11,5	37,4	95	42
Diferenças de consolidação	21	12				9	0							
RECEITA EFETIVA	38 229	40 546	2 318	6,1	6,1	85 232	90 545	5 313	6,2	6,2	44,9	44,8	47 004	49 999
DESPESA EFETIVA	39 196	40 470	1 274	3,3	3,3	87 392	93 021	5 629	6,4	6,4	44,9	43,5	48 196	52 551
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-968</b>	<b>76</b>	<b>1 043</b>			<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>					<b>-1 192</b>	<b>-2 551</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	21 601	22 534	933	4,3	2,4	50 192	51 292	1 100	2,2	1,3	43,0	43,9	28 591	28 758
Contribuições Sociais	9 755	10 390	635	6,5	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	46,5	47,8	11 236	11 330
Despesa corrente primária	32 840	33 901	1 061	3,2	2,7	73 265	77 258	3 993	5,5	4,6	44,8	43,9	40 425	43 357

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

**Tabela 18 – 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-junho					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo P-P.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	37 220	39 668	2 448	6,6	6,4	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	44,7	45,3	45 993	47 834
Impostos diretos	8 409	8 704	295	3,5	0,8	23 422	23 427	5	0,0	0,0	35,9	37,2	15 013	14 724
Impostos indiretos	12 847	14 045	1 197	9,3	3,1	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	48,2	50,0	13 815	14 035
Contribuições sociais	9 755	10 390	635	6,5	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	46,5	47,8	11 236	11 330
Outras receitas correntes	6 183	6 416	233	3,8	0,6	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	51,1	44,9	5 928	7 859
Diferenças de consolidação	25	114				27	0							
DESPESA CORRENTE	38 291	38 838	547	1,4	1,3	81 818	85 562	3 744	4,6	4,3	46,8	45,4	43 527	46 724
Consumo público	16 146	16 583	438	2,7	1,1	35 140	36 213	1 073	3,1	1,2	45,9	45,8	18 994	19 629
Despesas com pessoal	9 933	10 361	429	4,3	1,1	20 616	21 039	423	2,1	0,5	48,2	49,2	10 683	10 677
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	6 213	6 222	9	0,1	0,0	14 524	15 174	650	4,5	0,7	42,8	41,0	8 311	8 952
Aquisição de bens e serviços	5 690	5 708	18	0,3	0,0	12 926	13 056	131	1,0	0,1	44,0	43,7	7 236	7 349
Outras despesas correntes	523	514	-9	-1,7	0,0	1 598	2 447	849	53,1	1,0	32,7	21,0	1 075	1 933
Subsídios	438	473	35	7,9	0,1	953	1 492	539	56,5	0,6	46,0	31,7	515	1 019
Juros e outros encargos	5 222	4 820	-401	-7,7	-1,0	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	62,0	58,1	3 206	3 483
Transferências correntes	16 430	16 955	525	3,2	1,3	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	44,3	43,8	20 625	21 743
Diferenças de consolidação	55	6				241	526							
SALDO CORRENTE	-1 071	831	1 901			1 396	1 940	545					2 467	1 110
RECEITAS DE CAPITAL	860	1 152	291	33,9	0,8	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	41,7	34,9	1 202	2 150
Diferenças de consolidação	7	58				18	65							
DESPESAS DE CAPITAL	2 442	2 519	76	3,1	0,2	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	42,9	33,8	3 257	4 941
Investimento	1 880	1 919	39	2,1	0,1	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	42,6	32,2	2 530	4 038
Transferências de capital	529	562	34	6,4	0,1	1 172	1 435	262	22,4	0,3	45,1	39,2	644	872
Outras despesas de capital	12	25	13	103,3	0,0	107	67	-40	-37,2	0,0	11,5	37,4	95	42
Diferenças de consolidação	21	12				9	0							
RECEITA EFETIVA	38 081	40 820	2 740	7,2	7,2	85 276	90 804	5 528	6,5	6,5	44,7	45,0	47 195	49 984
DESPESA EFETIVA	40 733	41 356	623	1,5	1,5	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	46,5	44,5	46 783	51 664
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 653</b>	<b>-536</b>	<b>2 117</b>			<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>	<b>24</b>					<b>412</b>	<b>-1 681</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	21 256	22 748	1 492	7,0	3,9	50 068	51 506	1 438	2,9	1,7	42,5	44,2	28 812	28 758
Despesa corrente primária	33 069	34 017	948	2,9	2,3	73 366	77 258	3 892	5,3	4,4	45,1	44,0	40 297	43 241

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 17.







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

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