

**Relatório UTAO n.º 2/2019**

# Evolução orçamental: janeiro a dezembro de 2018

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em  
contabilidade pública

13 de fevereiro de 2019

### Ficha técnica

---

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

**Título:** Evolução orçamental: janeiro a dezembro de 2018

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

**Relatório UTAO N.º 2/2019**

13 de fevereiro de 2019

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

---

## Índice geral

<b>ÍNDICE GERAL</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	<b>2</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>5</b>
3.1. Visão panorâmica .....	5
3.2. Receita fiscal .....	7
3.3. Receita contributiva .....	10
3.4. Outras receitas .....	10
<b>4. DESPESA EFETIVA</b> .....	<b>11</b>
4.1. Visão panorâmica .....	11
4.2. Despesa corrente .....	13
4.3. Despesa de capital .....	17
<b>ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTRA-ANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA</b> ....	<b>20</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Variações anuais da receita e da despesa: OE/2018, estimativa e execução face à CGE/2017 .....	4
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio no saldo executada das Administrações Públicas face ao OE/2018 .....	4
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo executada das Administrações Públicas face à estimativa divulgada em outubro .....	4
Gráfico 4 – Pesos das principais componentes da receita na receita efetiva .....	5
Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018 .....	6
Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio da receita face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019 .....	6
Gráfico 7 – Receita fiscal cobrada até ao final do ano de 2018, por classe e por tipo de imposto, e taxa de execução face à estimativa para 2018 incluída na POE/2019 .....	7
Gráfico 8 – Composição da variação homóloga por subsetor na cobrança de impostos diretos em 2018 .....	8
Gráfico 9 – Receita fiscal das Administrações Públicas .....	9
Gráfico 10 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos .....	12
Gráfico 11 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018 .....	13
Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa face à estimativa para 2018 que consta do relatório da POE/2019 .....	13
Gráfico 13 – Principais despesas das Administrações Públicas .....	14

## 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 .....	9
Tabela 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por subsector .....	10
Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas .....	13
Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	14
Tabela 8 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas .....	15
Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas.....	16
Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas .....	17
Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas.....	18
Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas .....	18
Tabela 13 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas .....	20
Tabela 14 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018.....	21
Tabela 15 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018.....	21
Tabela 16 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório da POE/2019.....	22
Tabela 17 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório da POE/2019 .....	22

## Índice de caixas

---

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas.....	19
---	----

## Sumário

*Em termos ajustados, o saldo global das Administrações Públicas em 2018 foi superior ao previsto no OE/2018 e aumentou face ao registado no ano anterior. Para este resultado contribuiu, essencialmente, o subsector Estado. No conjunto das Administrações Públicas, tanto o crescimento da receita como o da despesa foram inferiores aos previstos no OE/2018, sendo que o desvio foi mais significativo no lado da despesa. Quanto à receita, apenas os impostos diretos e as contribuições sociais superaram as previsões do OE/2018. Relativamente à despesa, as despesas com pessoal e juros e outros encargos das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) foram as únicas rubricas com aumentos superiores aos previstos no OE/2018. Em sentido contrário, o investimento, excluído de concessões, apresentou o maior contributo para o baixo grau de execução da despesa, ficando cerca de 1180 M€ abaixo do OE/2018. Adicionalmente, de salientar que as outras receitas correntes e a receita de capital ficaram abaixo do OE/2018 devido, principalmente, ao contributo da receita comunitária, verificando-se também uma baixa execução da respetiva despesa.*

*A estimativa de execução para 2018 divulgada no relatório da Proposta de OE/2019 reviu significativamente em alta o objetivo para o saldo global. A execução ficou abaixo do objetivo revisto, essencialmente por causa do contributo da receita efetiva.*

*A Assembleia da República autorizou a Administração Central e a Segurança Social a despender até 80.473 M€ e o OE/2018 previu despesa efetiva consolidada para o universo das Administrações Públicas de 87.304 M€. O primeiro destes valores continha 3002 M€ em dotações sob jurisdição do Ministério das Finanças para fazer face a riscos orçamentais. Durante a execução, foram utilizados 1898 M€ destas dotações.*

### 1. Informação prévia

**1. A presente análise tem como fonte principal a [Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2018](#)**, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 25 de janeiro de 2019, relativa às contas das Administrações Públicas para o ano de 2018, na ótica da contabilidade pública. Trata-se da primeira versão provisória da conta de todo o exercício de 2018. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são: 1) Conta Geral do Estado de 2017 (CGE/2017); 2) Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018); 3) estimativa de execução para 2018 elaborada pelo Ministério das Finanças para acompanhar a Proposta de OE/2019.<sup>1, 2</sup>

**2.** O referencial OE/2018 corresponde às dotações iniciais de despesas e às previsões de receita após aprovação pela Assembleia da República, em novembro de 2017, do Orçamento do Estado para 2018. O apuramento de saldo global que o Instituto Nacional de Estatística publicou na segunda notificação no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) não tem o nível de detalhe suficiente para a UTAO o poder utilizar como referencial da conta fechada de 2017 e, por isso, seguindo, aliás, a prática de outros anos, o referencial de conta fechada de 2017 para apreciar a execução provisória de 2018 é a CGE tal como publicada pela DGO no seu relatório anual, em junho de 2018.

**3. Na sua carteira de produtos, a UTAO analisa a execução orçamental em duas óticas contabilísticas:** a informação técnica mensal em contabilidade pública e a informação técnica trimestral em contabilidade nacional. O presente documento corresponde à análise em contabilidade pública da execução acumulada no ano de 2018.

**4. A UTAO procura neste documento oferecer números comparáveis com o ano anterior, pelo que ajustou os dados das fontes citadas de fatores que induzem diferenças nos perfis de evolução intra-anual entre o ano de 2018 e o ano anterior.** Os dados na fonte primária, que é a DGO, não estão corrigidos de eventuais eventos em 2018 que afetem a comparação, mês a mês, com a evolução do ano anterior. A fim de minimizar as causas de não comparabilidade, a UTAO ajustou as execuções de 2017 e 2018 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Esses fatores estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1, p. 19. Com exceção da Tabela 1 e salvo indicação expressa em

<sup>1</sup> Os três referenciais estão disponíveis nas seguintes fontes:

- Referencial 1 — DGO (2018), *Conta Geral do Estado — 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, junho, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Consult. 28 jan 2019 em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2017>;
- Referencial 2 — Mapas transmitidos à UTAO pela Direção-Geral do Orçamento em março de 2018;
- Referencial 3 — MF (2018), *Relatório do Orçamento do Estado — 2019*, outubro, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 29 jan 2019 em <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2019&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Lei+%2f+Mapas+Lei+%2f+Relat%u00f3rio>.

<sup>2</sup> Conforme assinalado na caixa 1 do Relatório UTAO n.º 1/2019, o saldo de 2017 em Contabilidade Pública apurado pela DGO no relatório identificado na nota de rodapé 1 difere do valor do mesmo agregado que o Instituto Nacional de Estatística utilizou como ponto de partida para apurar o saldo em Contabilidade Nacional — INE (2018), *Segunda notificação de 2018*, Procedimento relativo aos Défices Excessivos, setembro, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Consult. 7 fev 2019 em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=316103298&DESTAQUESmodo=2&xlng=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=316103298&DESTAQUESmodo=2&xlng=pt).

contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental. *i.e.*, expurgados de fatores determinantes de evoluções intra-anuais não comparáveis com a do período homólogo do ano anterior. Com este ajustamento, espera-se ter conseguido melhorar a comparabilidade entre os períodos homólogos de dois anos consecutivos. O Anexo 2 contém os quadros mais desagregados, por classificação económica, tanto da execução orçamental do OE/2018 como da estimativa do Ministério das Finanças, em outubro último, sobre a execução no conjunto do ano de 2018; distingue entre valores ajustados (Tabela 14 e Tabela 16) e valores não ajustados (Tabela 15 e Tabela 17). As secções seguintes analisam em detalhe as principais rubricas destes quadros.

**5. A UTAO agradece** o trabalho das entidades que produziram as fontes de informação utilizadas, devidamente identificadas em rodapé dos gráficos e tabelas, bem como na nota de rodapé 1.

## 2. Saldo global

**6. Em termos não ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas do ano 2018 foi superior à previsão inscrita no OE/2018, mas inferior ao apresentado na estimativa para 2018 divulgada em outubro.** De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo global de - 2083 M€ no período janeiro-dezembro, o que reflete uma subida de 472 M€ face ao verificado em 2017 na CGE/2017 (Tabela 1, Tabela 15 e Tabela 17).<sup>3</sup> De salientar que o objetivo anual do saldo global em contabilidade pública para 2018, inscrito no OE/2018, previa uma deterioração homóloga de 981 M€ em comparação com o saldo apurado na CGE/2017, enquanto o objetivo da estimativa para 2018 tinha subjacente uma melhoria de 1251 M€ em relação ao saldo da CGE/2017.

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

Subsector	Jan-dez 2017	Jan-dez 2018	variação homóloga	Referencial anual				
				CGE/2017	OE/2018	Estimativa 2018	variação homóloga OE/2018	variação homóloga Estimativa 2018
1. Estado	-4 786	-3 583	1 203	-4 786	-5 532	-	-746	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	-147	-904	-756	-147	187	-	334	-
	-1 151	-2 064	-913	-1 151	-1 283	-	-132	-
3. Administração Central (1+2)	-4 933	-4 487	447	-4 933	-5 345	-3 605	-412	1 328
4. Segurança Social	2 086	1 970	-116	2 086	929	1 986	-1 157	-100
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2 848	-2 517	330	-2 848	-4 416	-1 619	-1 569	1 229
6. Administração Regional e Local	293	434	141	293	880	314	587	22
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-2 555	-2 083	472	-2 555	-3 537	-1 304	-981	1 251

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores relativos a 2017 referem-se à CGE/2017. O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018 e à estimativa para 2018 que consta do relatório da Proposta de OE/2019. Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade mensal entre dois anos consecutivos.

**7. Já em termos ajustados, também o objetivo do OE/2018 para o saldo global na ótica da contabilidade pública tinha implícita uma deterioração homóloga, mas o objetivo da estimativa de execução passou a ter subjacente um aumento.** Doravante, salvo referência expressa em contrário, a análise da evolução da execução orçamental tem por base os dados após ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números

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

Subsector	Jan-dez 2017	Jan-dez 2018	variação homóloga	Referencial anual				
				CGE/2017	OE/2018	Estimativa 2018	variação homóloga OE/2018	variação homóloga Estimativa 2018
1. Estado	-4 783	-3 681	1 102	-4 783	-5 615	-	-831	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	-147	-904	-756	-147	187	-	334	-
	-1 151	-2 064	-913	-1 151	-1 283	-	-132	-
3. Administração Central (1+2)	-4 931	-4 585	346	-4 931	-5 428	-3 803	-497	1 128
4. Segurança Social	1 660	1 934	275	1 660	903	1 476	-757	-184
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-3 271	-2 650	621	-3 271	-4 524	-2 327	-1 253	944
6. Administração Regional e Local	293	434	141	293	880	314	587	22
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-2 978	-2 217	762	-2 978	-3 644	-2 012	-666	966

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.

Natal, medida que entrou em vigor no exercício económico de 2018; foi este ajustamento que tornou a despesa com pessoal comparável com a execução homóloga. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 13, p. 20, presente no final daquela caixa.

dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2017–2018, os quais estão identificados na Caixa 1 em anexo. Com efeito, o ajustamento efetuado tem expressão material, como se constata pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. A título exemplificativo, até ao mês de novembro foi efetuado um ajustamento decorrente dos efeitos do fim do pagamento em duodécimos do Subsídio de

<sup>3</sup> Na 2.ª Notificação no âmbito do PDE, o INE apurou - 2779 M€ como saldo global em 2017.

**8. Em outubro de 2018, o Ministério das Finanças reviu o saldo global previsto atingir no final do ano, apontando para uma melhoria de 2233 M€ face à previsão no início do ano.** O saldo global ajustado inerente aos mapas de receita e despesa orçamentadas para 2018, tal como resultou da aprovação pela Assembleia da República na informação transmitida à UTAO, vale – 3644 M€. A estimativa do ministério apresentada em 15 de outubro último (relatório da POE/2019) para a mesma variável vale – 2012 M€.

**9. Em 2018, as Administrações Públicas apresentaram um saldo global acima do observado no ano anterior.** Tendo por referência a execução do ano de 2017 (Tabela 2 e Tabela 3), registou-se um aumento homólogo do saldo das Administrações Públicas no montante de 762 M€, o qual foi determinado por um aumento da receita efetiva (4374 M€) superior ao da despesa efetiva (3612 M€). Por subsectores, registou-se uma deterioração homóloga do saldo dos Serviços e Fundos Autónomos (–913 M€), explicado, essencialmente, pelo contributo das Entidades Públicas Recllassificadas (–913 M€), e da Administração Local (– 8 M€). Em sentido contrário, verificou-se uma melhoria homóloga do saldo nos subsectores Estado (1626 M€), Administração Regional (149 M€) e Segurança Social (275 M€).

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

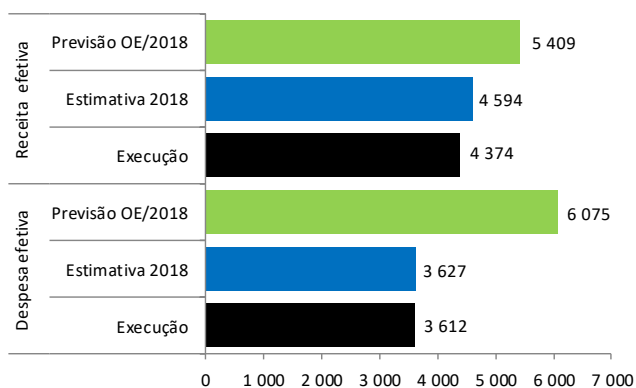
	Janeiro-dezembro var. homóloga				Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
Receita efetiva	80 714	85 087	4 374	5,4	86 122	85 307	5 409	6,7	98,8	99,7
Corrente	78 696	82 978	4 282	5,4	82 642	83 399	3 946	5,0	100,4	99,5
Capital	2 018	2 110	92	4,6	3 480	1 908	1 463	72,5	60,6	110,6
Despesa efetiva	83 692	87 304	3 612	4,3	89 767	87 319	6 075	7,3	97,3	100,0
Corrente primária	70 122	73 246	3 125	4,5	74 501	73 003	4 379	6,2	98,3	100,3
Juros	8 300	8 428	128	1,5	8 426	8 696	127	1,5	100,0	96,9
Capital	5 271	5 630	359	6,8	6 840	5 620	1 569	29,8	82,3	100,2
<b>Saldo global</b>	<b>-2 978</b>	<b>-2 217</b>	<b>762</b>		<b>-3 644</b>	<b>-2 012</b>	<b>-666</b>			

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

**10. Em valores absolutos, a despesa efetiva e a receita efetiva apresentaram crescimentos homólogos em 2018 inferiores aos previstos no OE/2018.** O crescimento da despesa orçamentado no OE/2018 foi de 6075 M€ (Tabela 3 e Gráfico 1), sendo que a execução ficou em 3612 M€, observando-se um desvio de – 2463 M€. Na receita, o crescimento previsto no OE/2018 foi de 5409 M€, quedando-se a execução provisória em 4374 M€, o que representa um desvio de – 1035 M€ face à meta inicial. O saldo global apresentou um desvio de 1428 M€ (Tabela 3 e Gráfico 2), com os contributos mais fortes no sentido positivo daquele desvio a advirem dos impostos diretos (1574 M€) e da despesa em investimento (– 1175 M€), enquanto a receita de capital (– 1371 M€) e as outras receitas correntes (– 1527 M€) apresentaram os desvios que mais contribuíram no sentido contrário ao daquele desvio no saldo global.

**11. Apesar da revisão em baixa para a despesa e a receita no âmbito da estimativa divulgada em outubro último, a execução situou-se abaixo do novo referencial, sendo o desvio superior no lado da receita.** O saldo global executado foi inferior à meta revista em outubro (– 205 M€). O aumento anual da despesa efetiva foi revisto para 3627 M€ face à execução apurada no ano anterior (Gráfico 1), enquanto o da receita efetiva foi revisto para 4594 M€. Comparando o fecho provisório da conta de 2018 com a estimativa para a mesma revista em outubro, constata-se que a despesa efetiva terminou o ano 15 M€ abaixo da datação revista, ou seja, desvio de – 15 M€. Já a receita efetiva fechou o exercício com um desvio de 220 M€. Relativamente aos contributos para o desvio no saldo global (– 205 M€), destacam-se, no Gráfico 3, os impulsos para que o saldo global executado fosse superior ao estimado: impostos diretos (457 M€), contribuições para a segurança social (276 M€) e despesa com juros (– 268 M€). Em sentido oposto, destacam-se os contributos das outras receitas correntes (– 655 M€), da aquisição de bens e serviços (621 M€) e dos impostos indiretos (– 439 M€).

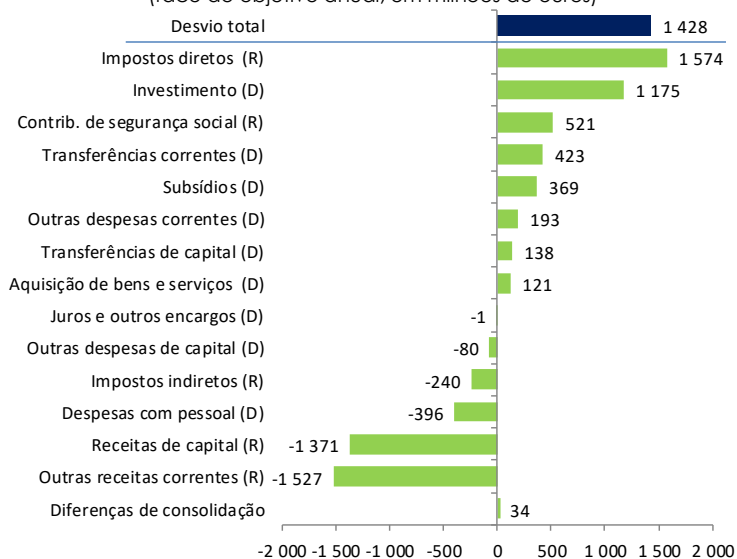
**Gráfico 1 – Variações anuais da receita e da despesa: OE/2018, estimativa e execução face à CGE/2017**  
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio no saldo executada das Administrações Públicas face ao OE/2018**

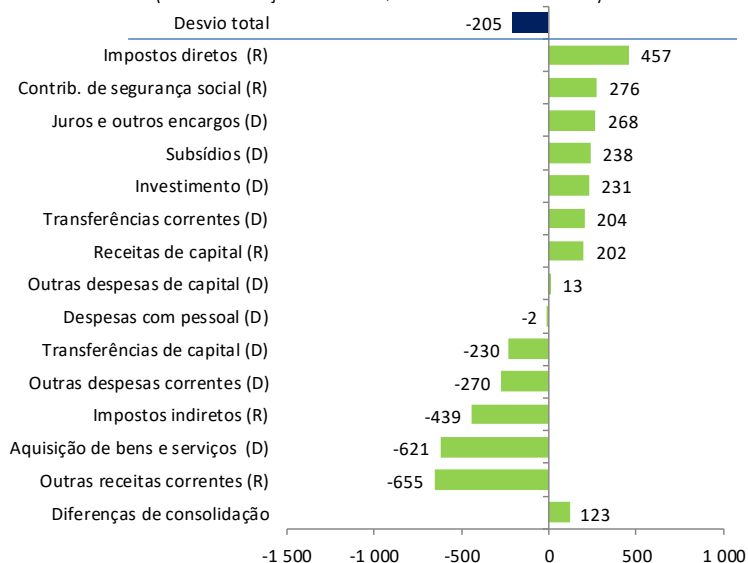
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a execução excedeu a (ficou abaixo da) previsão contida no orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 1428 M€) devido ao contributo da reafectação da dotação provisional (495 M€).

**Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo executada das Administrações Públicas face à estimativa divulgada em outubro**

(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios no gráfico visam medir a contribuição, em euros, de cada rubrica para que o saldo global executado superasse a meta de saldo global contida na estimativa de outubro. Assim, o desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a execução excedeu a (ficou abaixo da) previsão contida na estimativa. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita na estimativa.



### 3. Receita efetiva

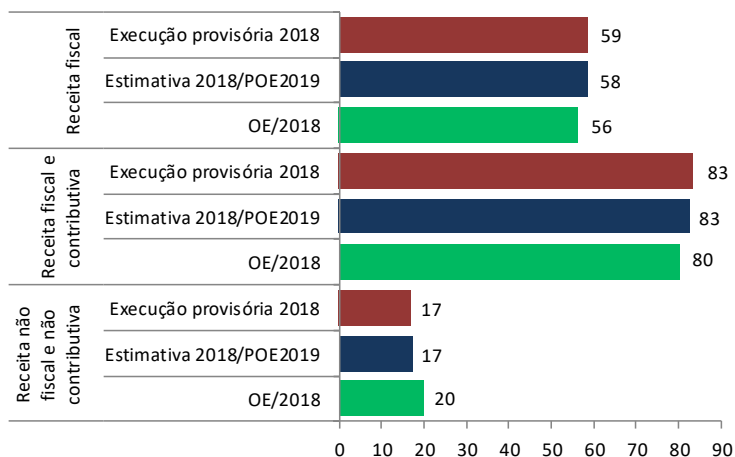
#### 3.1. Visão panorâmica

**12. A receita efetiva consolidada das Administrações Públicas cresceu 5,4% em 2018.** De acordo com a CGE/2017, o sector cobrou 80.714 M€ no ano anterior. No apuramento provisório da conta de 2018, cobrou 85.087 M€, ou seja, mais 4374 M€.

**13. No ano de 2018 a receita cresceu a um ritmo inferior ao previsto no OE/2018, mas aproximadamente em linha com o objetivo corrigido da estimativa que acompanhou a POE/2019.** A receita apresenta um grau de cobrança de 98,8% face ao OE/2018 (Tabela 3 e Tabela 14), aumentando para 99,7% quando comparado com a estimativa da POE/2019 (Tabela 3 e Tabela 16). Este crescimento fica aquém do previsto e representa um desvio de - 1035 M€ (- 1,3 p.p.) face à meta inicial, mas que se reduz para - 220 M€ (- 0,3 p.p.) quando tomamos como referencial a estimativa anual corrigida subjacente à POE/2019. A significativa redução da amplitude do desvio da execução provisória entre estes referenciais decorre da correção da previsão anual para 2018, realizada em outubro pelo Ministério das Finanças e que serve como ponto de partida para a elaboração da POE/2019, que incorpora os desenvolvimentos da execução nos três primeiros trimestres do ano, a previsão para o último trimestre, bem como as metas fiscais e orçamentais que o Governo pretende atingir para o conjunto do ano. Verifica-se, assim, que a revisão da receita no âmbito da estimativa anual da POE/2019 (redução de 1,0 p.p. no objetivo global de cobrança de receita efetiva) se revelou adequada no seu conjunto. Foram revistos em alta os impostos diretos (1,4 p.p.), as contribuições sociais (0,3 p.p.) e os impostos indiretos (0,2 p.p.) e em baixa as receitas de capital (- 1,9 p.p.) e as outras receitas correntes (- 1,1 p.p.) — Gráfico 1, Relatório UTAO n.º 34/2018.<sup>4</sup>

**14. A estrutura da receita assenta nos impostos e nas contribuições sociais.** Do primeiro exercício de programação anual aqui analisado (OE/2018 aprovado pela Assembleia da República no final de novembro de 2017) à execução provisória do ano, passando pela revisão da programação em outubro de 2018, observa-se no Gráfico 4 o aumento sucessivo do peso da tributação e das contribuições sociais no conjunto da receita efetiva. Com efeito, o peso da receita fiscal e contributiva sobe de 80% em sede de orçamentação para 83% na estimativa da POE/2019 e na execução provisória, em detrimento das outras receitas efetivas.

**Gráfico 4 – Pesos das principais componentes da receita na receita efetiva**  
(em percentagem)



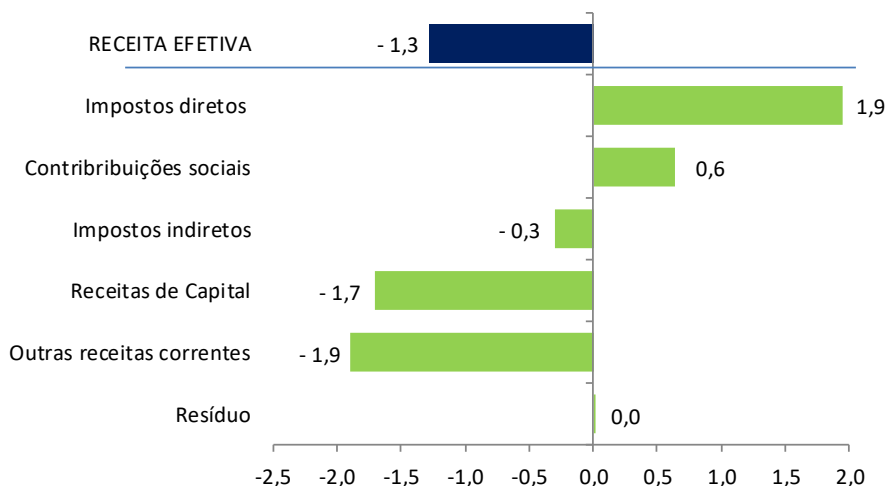
Fontes: DGO, OE/2018, POE/2019 e cálculos da UTAO.

**15. A receita efetiva cresceu 5,4% em 2018, ou, seja, 4374 M€.** Confirmando a tendência que se vinha desenhando ao longo do ano, a receita fiscal e contributiva constituiu o principal motor desta evolução, contribuindo para 87% do crescimento anual da receita efetiva, destacando-se os impostos diretos (com 43%). Numa apreciação geral dos contributos para os desvios face aos dois referenciais produzidos pelo Ministério das Finanças (OE/2018 — Gráfico 5 — e estimativa anual de 2018 da POE/2019 — Gráfico 6), verifica-se que os impostos diretos e as contribuições sociais superaram as expectativas em ambos os

<sup>4</sup> Relatório UTAO N.º 34/2018 – Evolução orçamental: janeiro a setembro de 2018, disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/SCOFMA/Paginas/utao.aspx?i=5258686c5933584470384f6a6279425063734f6e5957316c626e52686243426c625342446232353059574a7062476c6b5957526c49464444756d4a7361574e68&Path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d53556c4d5a5763765130394e4c7a564454305a4e51533942636e463161585a765132397461584e7a5957387656565242547939466547566a64634f6e77364e76494539797736646862575675644746734947567449454e76626e5268596d6c73615752685a475567554d4f36596d78705932453d>

casos. Em sentido oposto, os impostos indiretos e as “Outras receitas correntes” ficaram-se abaixo do expectável, mesmo após revisão. A receita fiscal e contributiva constituiu o principal determinante do crescimento da receita efetiva, com um contributo de + 2,3 p.p. para o desvio da receita face ao OE/2018, dos quais 1,9 p.p. com origem nos impostos diretos (Gráfico 5). A previsão inicial foi revista em alta na estimativa de outubro (+ 2,3 p.p. no total deste agregado, + 5,2 p.p. nos impostos diretos), tendo sido novamente superada pela execução (+ 0,4 p.p. no total e + 0,6 p.p. nos impostos diretos) — Gráfico 6. Em sentido inverso, as “Outras receitas correntes”, revistas em baixa na POE/2019, situaram-se abaixo dos dois referenciais e apresentaram uma baixa execução: 88,8% do OE/2018 e 94,9% da estimativa da POE/2019, com um contributo – 1,9 p.p. para o desvio face ao OE/2018 e de – 0,8 p.p. face à estimativa da POE/2019, representando em ambos os casos o desvio negativo mais significativo. Já a receita de capital, superou as expectativas, ultrapassando em 0,2 p.p. a meta revista, notando-se, não obstante, o seu baixo contributo (0,1 p.p.) para o crescimento da receita efetiva (5,4%).

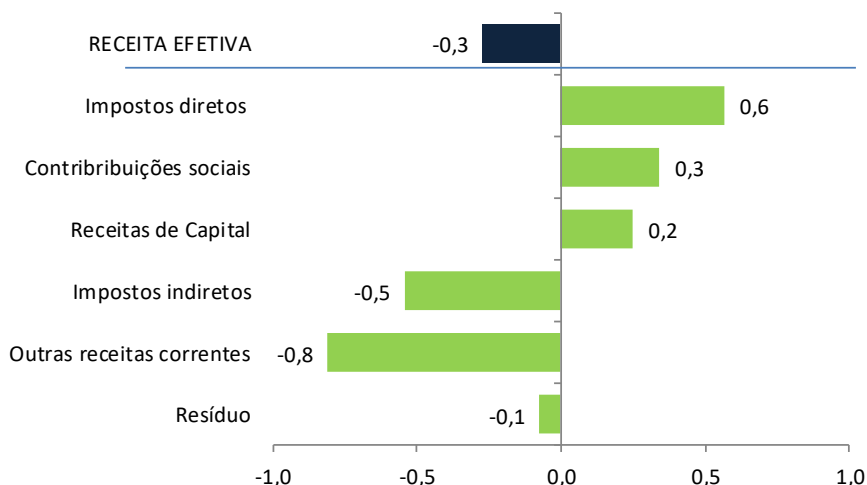
**Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 14. 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 14.

**Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio da receita face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019**

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

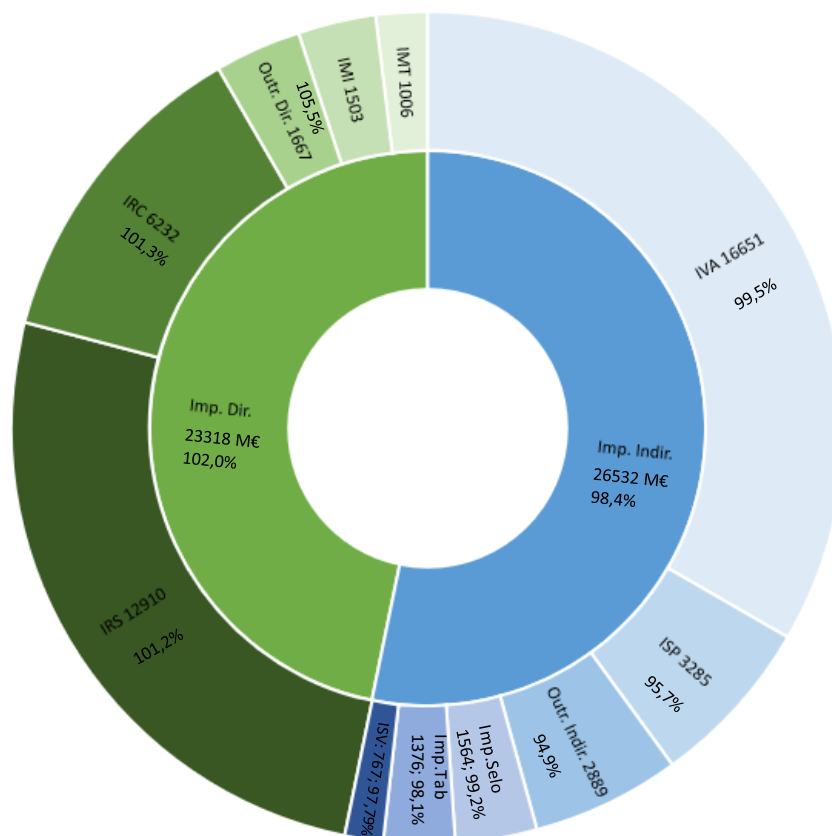


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 16. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 16.

### 3.2. Receita fiscal

**16. O crescimento da receita fiscal situou-se em 5,5% no total do ano, o que representa mais do dobro do crescimento previsto no OE/2018 e em linha com a estimativa para 2018 apresentada no relatório da OE/2019.** A receita fiscal cresceu 5,5% no ano de 2018, taxa composta pelos contributos de 4,0 p.p. proveniente dos impostos diretos e de 1,5 p.p. com origem nos impostos indiretos. No total do ano, a cobrança atingiu mais do dobro dos objetivos do OE/2018 (2,6%) e em linha com a estimativa revista para 2018 subjacente à POE/2019 (5,4%) — (Tabela 4 e Gráfico 9). Os impostos diretos fecharam o ano representando 46,8% da receita fiscal, mais 1,5 p.p. que em 2017. Foram a categoria mais dinâmica em 2018, crescendo 8,8%, contra 2,7% da tributação indireta. Numa análise por subsectores (Tabela 5), o Estado continuou a ser o grande cobrador de receita; ele contribui com 4,9 p.p. para a taxa de crescimento desta variável no conjunto das Administrações Públicas (5,5%). Seguem-se a Administração Regional e Local com 0,7 p.p. e os Serviços e Fundos Autónomos com - 0,2 p.p.. No Gráfico 7, encontra-se ilustrada a cobrança anual por tipo de imposto, comparando-a com os objetivos revistos da estimativa para 2018 (em termos de taxa de execução). Para efeitos de comparabilidade homóloga, foram efetuados ajustamentos à receita fiscal, nomeadamente à receita de IRC<sup>5</sup> e IVA<sup>6</sup> (detalhes na Caixa 1).

**Gráfico 7 – Receita fiscal cobrada até ao final do ano de 2018, por classe e por tipo de imposto, e taxa de execução face à estimativa para 2018 incluída na POE/2019**  
(milhões de euros e percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Os tons verdes identificam impostos diretos e os azuis impostos indiretos. | Nota: Os valores de cobrança apresentados nos gráficos respeitam à Administração Central e as respetivas taxas de execução também, com exceção do IMI e do IMT, dos quais se entendeu relevante dar nota, em face do seu peso na receita de impostos indiretos. Note-se que as Regiões Autónomas dispõem, praticamente, dos mesmos impostos que a Administração Central. Esta simplificação metodológica foi adotada por a UTAO não dispor de informação sobre os objetivos dos impostos do subsector Administração Regional e Local.

<sup>5</sup> Na receita de IRC foram efetuados os seguintes ajustamentos, melhor detalhados na Caixa 1:

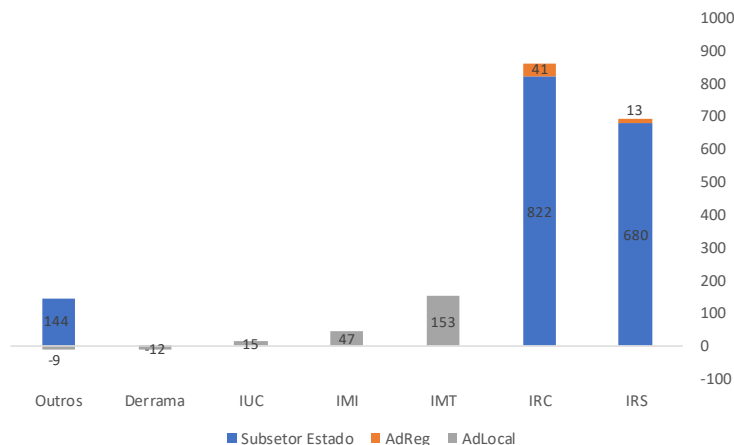
- Introdução do desfasamento temporal motivado por uma operação financeira de uma empresa, a qual gerou uma receita de 235 M€ em 2017;
- Eliminação do montante de receita de IRC atribuída ao regime de reavaliação de ativos.

<sup>6</sup> Uniformização contabilística da receita do INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica relativa à taxa de incidência sobre os seguros. Durante a execução de 2018, a receita foi registada em taxas (embora tenha sido orçamentada como impostos indiretos) enquanto no ano de 2017 e no OE/2018 a receita foi registada em impostos indiretos (IVA).

**17. A cobrança de impostos diretos constitui o principal determinante do crescimento da receita efetiva durante o ano de 2018, destacando-se o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).**

Durante o ano de 2018, a cobrança de impostos diretos cresceu 8,8% (1895,1 M€) face ao ano anterior, com contributos de 4,0 p.p. do IRC, 3,2 p.p. do IRS, 0,7 p.p. do IMT, 0,2 p.p. do IMI, 0,1 p.p. do IUC e - 0,1 p.p. da Derrama, refletindo graus de cobrança de 107,2% do OE/2018 e 102,0% da estimativa anual atualizada que acompanhou a POE/2019, superando os objetivos definidos em ambos os referenciais (Tabela 4 e Gráfico 7). Este agregado representou o maior determinante da receita em 2018 (contribuindo para 43,3% da variação da receita efetiva e 73,4% da receita fiscal). Esta evolução foi transversal a todos os subsectores das Administrações Públicas, embora mais expressiva no subsector Estado, onde a taxa de execução de situou em 108,5% face ao OE/2018 e 101,9% face à estimativa do OE/2019 (Tabela 5). Na Administração Regional, a estimativa para a cobrança foi revista em baixa na revisão da previsão subjacente ao OE/2019, mas a execução provisória aponta para uma taxa de execução de 100,9% face ao OE/2018 e 102,3% face à estimativa, indicando um excesso de prudência neste subsector na atualização de outubro. O Gráfico 8 ilustra a variação de cada um dos impostos por subsector durante o ano de 2018, devendo notar-se a importância do IRC, No Estado e nas Regiões Autónomas, com um crescimento total de 863 M€ e uma variação homóloga de 15,6%, ultrapassando os objetivos no subsector Estado em ambos os referenciais.<sup>7</sup> A taxa de crescimento do IRC nas regiões é muito expressiva: 32,8%, para uma variação absoluta de 41 M€.

**Gráfico 8 – Composição da variação homóloga por subsector na cobrança de impostos diretos em 2018**  
(milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**18. No ano de 2018, os impostos indiretos aumentaram, mas a um ritmo inferior ao previsto no OE/2018 e na estimativa atualizada para 2018, constituindo o IVA o principal motor deste crescimento. Aquela sub-execução relativa tem origem no comportamento heterogéneo de vários impostos, designadamente o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), o Imposto sobre o Consumo de Tabaco e os “Outros” (no subsector dos SFA).**

Durante o ano de 2018, a cobrança de impostos indiretos cresceu 2,7% (686,1 M€) face ao ano anterior, sendo esta evolução determinada, sobretudo, pelo IVA com contributos de 2,8 p.p.<sup>8</sup>, parcialmente atenuados pelo comportamento heterogéneo dos outros impostos da mesma categoria. O grau de cobrança foi de 99,1% face ao OE/2018 e 98,4% face à estimativa anual atualizada que acompanhou a POE/2019, quedando-se abaixo dos objetivos definidos em ambos os referenciais (Tabela 4 e Gráfico 7). A revisão em alta dos objetivos da estimativa para os impostos diretos (0,6 p.p.) revelou-se demasiado otimista, o que se encontra refletido no desvio de maior amplitude da execução provisória face a este referencial. Numa análise por subsectores, observou-se no Estado que o crescimento do IVA (4,1%) e do Imposto do Selo (6,5%) superam a previsão inicial (3,1% e 2,9%, respetivamente), fechando o período muito próximo da estimativa (4,5% e 7,3%), parcialmente atenuados pelo desempenho menos favorável do ISP e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (Tabela 5). Nos restantes subsectores das Administrações Públicas, a cobrança excedeu o previsto, com a exceção dos Serviços e Fundos Autónomos, onde o decréscimo de 14,7% contrasta com uma previsão revista de crescimento de 14,5%.

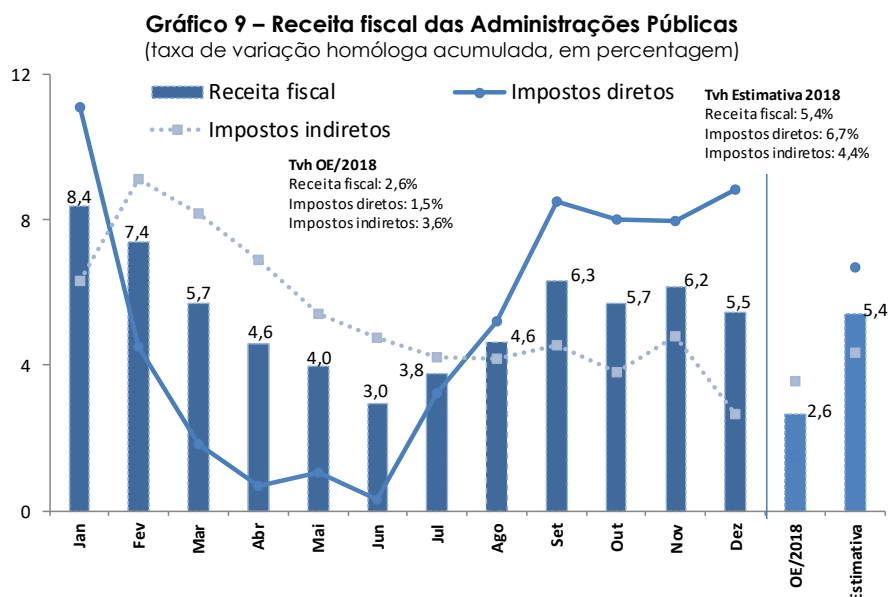
<sup>7</sup> Não se encontram disponíveis objetivos anuais por tipo de imposto para as Administrações Subnacionais, nem para a Segurança Social.

<sup>8</sup> Esta cifra corresponde à divisão entre a variação da receita de IVA e a variação na receita dos impostos indiretos.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Receita Fiscal</b>	<b>47 269</b>	<b>49 850</b>	<b>2 581</b>	<b>5,5</b>	<b>48 516</b>	<b>49 832</b>	<b>1 248</b>	<b>2,6</b>	<b>102,7</b>	<b>100,0</b>
Impostos diretos	21 423	23 318	1 895	8,8	21 745	22 861	321	1,5	107,2	102,0
Impostos indiretos	25 845	26 532	686	2,7	26 772	26 970	926	3,6	99,1	98,4
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>19 766</b>	<b>20 990</b>	<b>1 224</b>	<b>6,2</b>	<b>20 469</b>	<b>20 714</b>	<b>703</b>	<b>3,6</b>	<b>102,5</b>	<b>101,3</b>
dos quais: Segurança Social	15 714	16 906	1 192	7,6	16 510	16 799	796	5,1	102,4	100,6
dos quais: CGA	3 975	4 010	35	0,9	3 882	3 915	-92	-2,3	103,3	102,4
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>67 035</b>	<b>70 840</b>	<b>3 806</b>	<b>5,7</b>	<b>68 985</b>	<b>70 546</b>	<b>1 951</b>	<b>2,9</b>	<b>102,7</b>	<b>100,4</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**19. Os impostos das Administrações Subnacionais representaram em 2018 9,9% da cobrança fiscal do conjunto das Administrações Públicas.** A receita fiscal regional e local cresceu 7,5% no exercício de 2018, superando os ritmos de expansão do Estado (5,6%) e do sector das Administrações Públicas (5,5%), como se vê na Tabela 5. A par do Estado, as Administrações Regional e Local são o outro subsector com ónus político próprio na arrecadação fiscal. Cerca de 67,1% do subsector destina-se à Administração Regional e o restante à Administração Local. Dentro desta, são os municípios que dispõem de impostos entre as suas receitas próprias. A tributação sobre o património imobiliário ascendeu a 2509 M€, correspondendo 59,9% à tributação da posse (Impostos Municipal sobre Imóveis, IMI) e a parcela restante à tributação da transferência não gratuita da mesma (Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis, IMT).

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

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Subsetor Estado, dos quais:</b>	<b>41 869</b>	<b>44 193</b>	<b>2 324</b>	<b>5,6</b>	<b>41 869</b>	<b>42 901</b>	<b>44 120</b>	<b>1 032</b>	<b>2,5</b>	<b>100,0</b>	<b>103,0</b>	<b>100,2</b>
<i>Impostos diretos</i>	<b>17 992</b>	<b>19 639</b>	<b>1 647</b>	<b>9,2</b>	<b>17 992</b>	<b>18 098</b>	<b>19 264</b>	<b>106</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>	<b>108,5</b>	<b>101,9</b>
<i>IRS</i>	12 230	12 910	680	5,6	12 230	12 106	12 753	-125	-1,0	100,0	106,6	101,2
<i>IRC</i>	5 409	6 232	822	15,2	5 409	5 522	6 152	112	2,1	100,0	112,9	101,3
<i>Outros</i>	353	497	144	40,8	353	471	360	118	33,5	100,0	105,5	138,1
<i>Impostos indiretos</i>	<b>23 877</b>	<b>24 554</b>	<b>677</b>	<b>2,8</b>	<b>23 877</b>	<b>24 802</b>	<b>24 855</b>	<b>926</b>	<b>3,9</b>	<b>100,0</b>	<b>99,0</b>	<b>98,8</b>
<i>ISP</i>	3 366	3 285	-81	-2,4	3 366	3 554	3 432	188	5,6	100,0	92,4	95,7
<i>IVA</i>	16 001	16 651	649	4,1	16 001	16 501	16 729	500	3,1	100,0	100,9	99,5
<i>ISV</i>	757	767	10	1,3	757	823	785	66	8,7	100,0	93,2	97,7
<i>Imposto sobre o Consumo de Tabaco</i>	1 445	1 376	-69	-4,8	1 445	1 443	1 402	-2	-0,1	100,0	95,3	98,1
<i>IABA</i>	279	289	10	3,5	279	293	288	14	4,9	100,0	98,7	100,4
<i>Imposto do Selo</i>	1 469	1 564	95	6,5	1 469	1 512	1 577	43	2,9	100,0	103,5	99,2
<i>IUC</i>	335	368	34	10,0	335	395	362	60	18,1	100,0	93,2	101,8
<i>Outros</i>	224	254	30	13,3	224	281	281	57	25,4	100,0	90,3	90,3
<b>Serviços e Fundos Autónomos, outros impostos indiretos</b>	<b>584</b>	<b>498</b>	<b>-86</b>	<b>-14,7</b>	<b>584</b>	<b>576</b>	<b>668</b>	<b>-8</b>	<b>-1,3</b>	<b>100,0</b>	<b>86,5</b>	<b>74,6</b>
<i>Impostos indiretos</i>	584	498	-86	-14,7	584	576	668	-8	-1,3	100,0	86,5	74,6
<i>Outros</i>	584	498	-86	-14,7	584	576	668	-8	-1,3	100,0	86,5	74,6
<b>Segurança Social, impostos indiretos</b>	<b>240</b>	<b>242</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>240</b>	<b>222</b>	<b>225</b>	<b>-19</b>	<b>-7,8</b>	<b>100,0</b>	<b>108,9</b>	<b>107,4</b>
<i>Impostos indiretos</i>	240	242	1	0,4	240	222	225	-19	-7,8	100,0	108,9	107,4
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>4 575</b>	<b>4 917</b>	<b>342</b>	<b>7,5</b>	<b>4 575</b>	<b>4 818</b>	<b>4 819</b>	<b>243</b>	<b>5,3</b>	<b>100,0</b>	<b>102,1</b>	<b>102,0</b>
<i>Impostos diretos dos quais:</i>	<b>3 431</b>	<b>3 679</b>	<b>248</b>	<b>7,2</b>	<b>3 431</b>	<b>3 646</b>	<b>3 597</b>	<b>215</b>	<b>6,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,9</b>	<b>102,3</b>
<i>IRS</i>	380	393	13	3,5	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>IRC</i>	125	166	41	32,8	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>IMT</i>	853	1 006	153	17,9	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>IMI</i>	1 456	1 503	47	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Derrama</i>	324	313	-11	-3,5	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Impostos indiretos dos quais:</i>	<b>1 145</b>	<b>1 238</b>	<b>94</b>	<b>8,2</b>	<b>1 145</b>	<b>1 172</b>	<b>1 222</b>	<b>27</b>	<b>2,4</b>	<b>100,0</b>	<b>105,7</b>	<b>101,3</b>
<i>IVA</i>	660	740	80	12,1	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>IUC</i>	261	276	15	5,8	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>47 269</b>	<b>49 850</b>	<b>2 581</b>	<b>5,5</b>	<b>47 269</b>	<b>48 516</b>	<b>49 832</b>	<b>1 248</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>	<b>102,7</b>	<b>100,0</b>
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>												
<i>IRS (1)</i>	12 230	12 910			12 230	12 143	12 790					
<i>IRC (1)</i>	5 752	6 339			5 752	5 645	6 275					
<i>IVA (1)</i>	16 001	16 651			16 001	16 548	16 776					
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	690	609			690	687	668					
<b>Total (antes de ajustamentos)</b>	<b>47 718</b>	<b>50 068</b>	<b>2 351</b>	<b>4,9</b>	<b>47 718</b>	<b>48 834</b>	<b>50 039</b>	<b>1 117</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>	<b>102,5</b>	

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) Os valores de IRS, IRC e IVA dos referenciais OE/2018 e Estimativa 2018 referem-se apenas à Administração Central, não existindo informação disponível desagregada para a Administração Regional. | Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; IMT = Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis.

### 3.3. Receita contributiva

**20. A receita com contribuições sociais apresentou uma taxa de crescimento de 6,2%, excedendo os objetivos do OE e da estimativa revista, com contributos positivos da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações (CGA).** As contribuições sociais aumentaram 6,2% no conjunto do ano, excedendo em 2,6 p.p. a taxa de variação do objetivo inicial<sup>9</sup> e em 1,4 p.p. a da estimativa de execução para 2018 incluída na POE/2019, refletindo taxas de execução de 102,5% e 101,3%, respetivamente. Esta evolução é determinada sobretudo pelas contribuições para a Segurança Social, com um crescimento de 7,6%, que se situa acima do objetivo revisto, resultante do aumento dos níveis de emprego. A Caixa Geral de Aposentações regista um crescimento de 0,9%, que contrasta com o decréscimo de 1,5% previsto para o ano. 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 a longo prazo.

### 3.4. Outras receitas

**21. O objetivo da receita não fiscal e não contributiva foi revisto em baixa na estimativa para 2018 contida na POE/2019, mas este agregado continua a crescer a um ritmo inferior ao previsto.** O objetivo de crescimento da receita não fiscal e não contributiva decresceu 2444 M€, passando de 25,4% no OE/2018 para 8,0% na estimativa implícita à POE/2019. Este agregado registou em 2018 uma variação

<sup>9</sup> Esta taxa é a diferença proporcional entre a dotação fixada no OE/2018 e a receita cobrada em 2017: foi 3,6%.

homóloga de 4,2%, situando-se aquém do previsto em ambos os referenciais. Numa análise por componentes, verificou-se no âmbito da estimativa anual uma revisão em baixa das outras receitas correntes de - 872 M€ (- 6,4%) e das receitas de capital no valor de - 1572 M€ (-45,2%). A execução provisória das "Outras receitas correntes" situou-se em 88,8% do OE/2018 e 94,9% da estimativa. No caso da receita de capital, a execução provisória ultrapassou a estimativa revista, cifrando-se a taxa de execução em 110,6%, não obstante a variação marginal desta rubrica para a execução da receita efetiva (0,1 p.p.). Numa análise por componentes individuais, salienta-se, ao longo do ano, o baixo grau de execução das transferências da União Europeia para os subsectores Estado e Segurança Social (no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Social de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas) e, por outro, os rendimentos de propriedade, nos quais avulta um montante de dividendos do Banco de Portugal (414,9 M€) inferior ao previsto (500 M€).

## 4. Despesa efetiva

### 4.1. Visão panorâmica

**22. A despesa efetiva das Administrações Públicas cresceu 4,3% em 2018.** Na conta definitiva de 2017, o sector pagou 83.692 M€ por conta deste agregado, para um ano depois ter pago mais 3612 M€, atingindo a despesa efetiva a quantia (provisório) de 87.304 M€. Todos estes valores estão ajustados dos fatores que afetam a comparabilidade entre períodos homólogos.

**23. A execução da despesa efetiva em 2018 situou-se abaixo quer do previsto no OE/2018 quer da estimativa de execução divulgada em outubro de 2018.** Tendo por referência o OE/2018, o desvio na execução da despesa efetiva foi de 2463 M€, refletindo um grau de execução de 97,3% (Tabela 3 e Tabela 14). Relativamente à desagregação por componentes de despesa, tanto a despesa corrente como a de capital fecharam o ano abaixo das previsões do OE/2018, com a primeira a executar 98,5% da sua dotação inicial e a segunda apenas 82,3%. Note-se que a CGE/2017 foi encerrada em junho de 2018, ou seja, nove meses após a estimativa de execução para 2017 apresentada com a proposta de OE/2018 (em outubro de 2017). Consta-se que a conta de 2017 encerrou definitivamente com um nível de despesa efetiva 843 M€ abaixo daquela estimativa de execução. Tendo em consideração que esta estimativa de execução para 2017 terá sido uma referência importante para o Ministério das Finanças estabelecer a dotação orçamental para o ano de 2018, então os desvios significativos na execução de 2017 poderão ter conduzido a desvios substanciais na execução de 2018. Com mais informação em outubro de 2018, a estimativa de execução neste ano então apresentada reviu em baixa a previsão de despesa efetiva (de 89.767 M€ para 87.319 M€). Por isso, não surpreende que o desvio que a execução provisória de 2018 apresenta face à estimativa de outubro seja significativamente inferior ao desvio que essa execução apresenta face ao OE/2018 aprovado pela Assembleia da República.

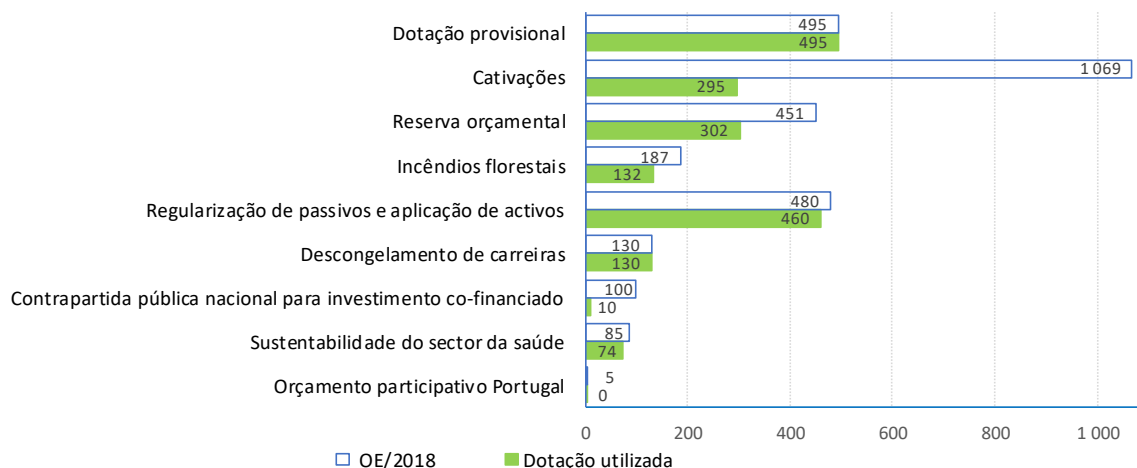
**24. O relatório da POE/2019 divulgado em outubro de 2018 apresentou uma estimativa de execução para 2018.** Nesta estimativa, o Ministério das Finanças teve em consideração os desenvolvimentos ocorridos nos três primeiros trimestres de 2018 e as expectativas de execução para o último trimestre de 2018. Integrada nestas expectativas estará a meta política que se pretende atingir para o conjunto do ano 2018. Tendo por referência esta estimativa, o grau de execução da despesa foi de 100%, refletindo um desvio de 15 M€. com efeito, a taxa de crescimento situou-se em 4,3%.

**25. O nível de utilização das dotações orçamentais para enfrentar a eventual materialização de riscos foi diferente consoante a finalidade. A dotação provisional foi utilizada na totalidade.** No orçamento do Ministério das Finanças encontravam-se inscritas dotações que visam fazer face a riscos orçamentais, i.e., desenvolvimentos não completamente conhecidos no momento de elaboração da programação, mas aos quais o Governo atribuiu probabilidade razoável de concretização. Exercem um papel de seguro contra surpresas desfavoráveis ao longo da execução e estão classificados em diferentes rubricas de classificação económica. Os capitais com este fim com mais história em Portugal são a dotação provisional do Ministério das Finanças, a reserva orçamental e as cativações das unidades institucionais da Administração Central. Os dois primeiros estão classificadas em Outras Despesas Correntes e as cativações constituem dotações não disponíveis das rubricas que a Lei do OE e o Decreto-Lei de Execução Orçamental determinarem.<sup>10</sup> Adicionalmente, o orçamento do Ministério das

<sup>10</sup> Para o conjunto da Administração Central, a Lei do OE/2018 registou na rubrica "Outras despesas correntes" a dotação provisional (495 M€), bem como a reserva orçamental (451,2 M€). Os valores a cativar foram definidos na Lei do OE/2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio). Durante o ano de 2018, a dotação provisional foi utilizada na sua totalidade (495 M€) e a reserva orçamental foi utilizada no montante de 301,5 M€. Com exceção de um número reduzido de unidades orgánicas, a generalidade apenas pode dispor da reserva com autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças. A soma das reservas sujeitas a esta autorização foi de 436 M€, que compara com os 451,2 M€ do total deste capital.

Finanças para 2018 incluiu dotações centralizadas com finalidades específicas: incêndios florestais (187 M€), regularização de passivos e aplicação de ativos (480 M€), descongelamento de carreiras (130 M€), contrapartida pública nacional para investimento cofinanciado (100 M€), sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e orçamento participativo (5 M€). Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica.<sup>11</sup> No Gráfico 10, apresenta-se o capital inicial e o valor entretanto utilizado a título das várias coberturas de risco. É de salientar a utilização da dotação provisional na sua totalidade (495 M€), tendo como principal finalidade o reforço das despesas com pessoal do programa orçamental P01—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, no montante de 353,9 M€.

**Gráfico 10 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos**  
(em milhões de euros)



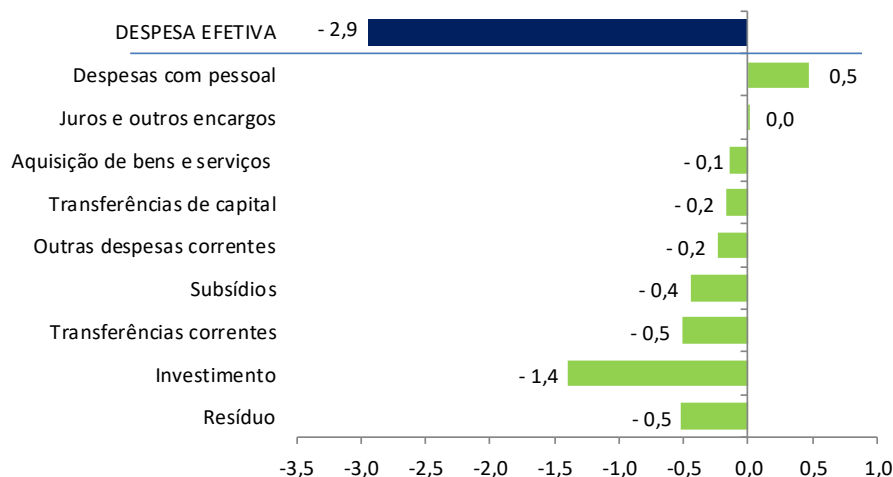
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros, conforme nota de rodapé 11. Os valores das cativações referem-se ao final de setembro de 2018, enquanto as restantes dotações se referem ao final de dezembro de 2018.

**26. O aumento da despesa efetiva em 2018 ficou aquém do crescimento implícito no OE/2018, mas próximo do da estimativa para 2018.** A execução em 2018 (87 304 M€) reflete um aumento de 4,3% em relação ao ano anterior. No entanto, o limite de despesa previsto no OE/2018 (89 767 M€) tem subjacente uma variação de 7,3% face à execução de 2017. Assim, a execução provisória quedou-se 2463 M€ aquém da previsão inicial e, em termos percentuais, 3 p.p. abaixo do teto de crescimento fixado no OE. No Gráfico 11, verifica-se que a generalidade das rubricas contribuiu para este desvio, sendo que apenas a despesa com pessoal das Administrações Públicas apresentou uma execução acima do OE/2018. De referir que o investimento, apesar de representar apenas 4,9% da despesa efetiva em 2018 (5% no ano anterior), foi a rubrica de despesa que mais contribuiu para o desvio da execução da despesa efetiva face ao objetivo orçamental para 2018 (- 1,4 p.p.). Contudo, a estimativa de execução para 2018 divulgada no âmbito do relatório do OE/2019 efetuou uma revisão em alta das despesas com pessoal e uma revisão em baixa para a generalidade das restantes rubricas de despesa primária. O desvio para o conjunto da despesa efetiva foi residual, mas verificaram-se diferentes contributos entre as rubricas de despesa efetiva (Gráfico 12).

<sup>11</sup> De referir que, no conjunto destas dotações centralizadas, também se encontra orçamentada despesa com ativos financeiros, precisamente em incêndios florestais (62 M€) e regularização de passivos e aplicação de ativos (180 M€).



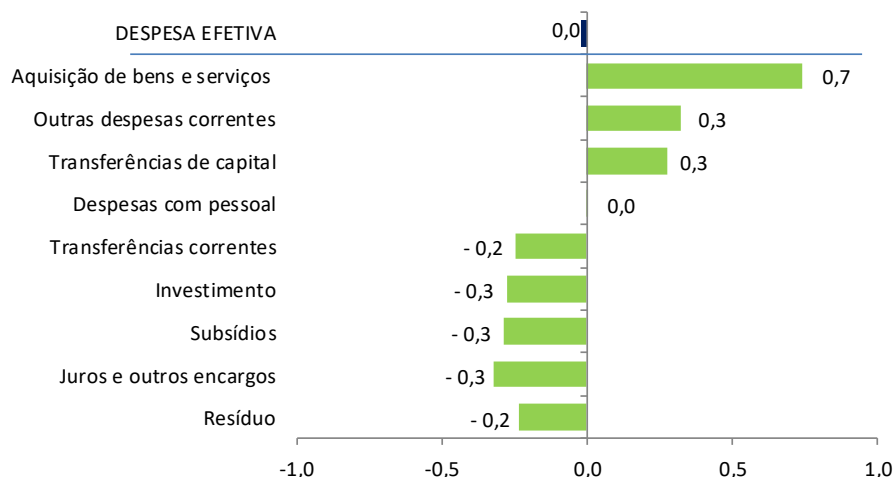
**Gráfico 11 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 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 14. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 14 (e, para valores não ajustados, na Tabela 15). No OE/2018, o agrupamento "Outras despesas correntes" inclui a reserva orçamental. A componente "resíduo" reflete a dotação provisional e as diferenças de consolidação.

**Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa face à estimativa para 2018 que consta do relatório da POE/2019**

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 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 16. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 16 (e para valores não ajustados, na Tabela 17).

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

	Janeiro-dezembro				Ref. Anuais					Grau execução	
	2017	2018	var. homóloga		CGE/2017	OE/2018	Estimativa 2018	VH OE/2018		OE/2018	Estimativa 2018
			M€	%				M€	%		
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>70 122</b>	<b>73 246</b>	<b>3 125</b>	<b>4,5</b>	<b>70 122</b>	<b>74 501</b>	<b>73 003</b>	<b>4 379</b>	<b>6,2</b>	<b>98,3</b>	<b>100,3</b>
<i>Despesas com pessoal</i>	20 159	20 572	413	2,0	20 159	20 176	20 571	17	0,1	102,0	100,0
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	11 864	12 855	991	8,4	11 864	12 976	12 235	1 112	9,4	99,1	105,1
<i>Transferências correntes</i>	35 575	36 985	1 410	4,0	35 575	37 407	37 188	1 833	5,2	98,9	99,5
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	21 596	22 461	864	4,0	21 596	22 974	22 724	1 378	6,4	97,8	98,8
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	9 530	9 694	165	1,7	9 530	9 738	9 747	208	2,2	99,6	99,5
<i>Subsídios</i>	946	978	32	3,4	946	1 347	1 216	401	42,4	72,6	80,4
<i>Outras despesas correntes</i>	1 526	1 599	73	4,8	1 526	1 792	1 329	266	17,4	89,2	120,4

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.

## 4.2. Despesa corrente

**27. As despesas com pessoal em 2018 ficaram acima do OE/2018, mas próximo do objetivo revisto no âmbito da estimativa de execução.** Os encargos com pessoal em 2018 situaram-se em 20 572 M€. Este valor correspondeu a 25,1% da despesa corrente e 23,6% da despesa efetiva executadas. Cresceu homologamente 2 p.p., acima do previsto no OE/2018 (0,1%), o que implicou um desvio de 396 M€

(Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 14). O orçamento do Ministério das Finanças incluiu uma dotação centralizada que teve como finalidade assegurar o reforço orçamental no âmbito do descongelamento de carreiras na Administração Central (130 M€). Foi integralmente utilizada, tendo o programa P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar como destino principal. A estimativa para 2018 divulgada no relatório da POE/2019 teve implícita uma revisão em alta das despesas com pessoal em cerca de 400 M€, correspondendo a um objetivo de crescimento de 2% para o conjunto do ano, muito próximo, portanto, da execução que acabou por se verificar até 31 de dezembro. Por programas orçamentais, os principais desvios ocorreram nos programas com maior volume, ou seja, no P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e no P013—Saúde, com valores nominais de 396 M€ e 210 M€ e graus de execução de 109,0% e 105,3%, respetivamente. Note-se que as dotações orçamentais iniciais fixadas para 2018 nestes e em outros programas eram inferiores às execuções apuradas em 2017 no fecho de contas (junho de 2018). Na Administração Central, a acomodação de um nível de despesa acima do aprovado no OE/2018 foi possível devido às alterações orçamentais da competência do Governo, ou seja, recorrendo à gestão flexível dentro dos serviços, à gestão flexível dentro dos programas orçamentais, à dotação provisional, à dotação centralizada para descongelamento de carreiras, à reserva orçamental e à conjugação de descativações noutras rubricas com reforço da dotação para encargos com pessoal.

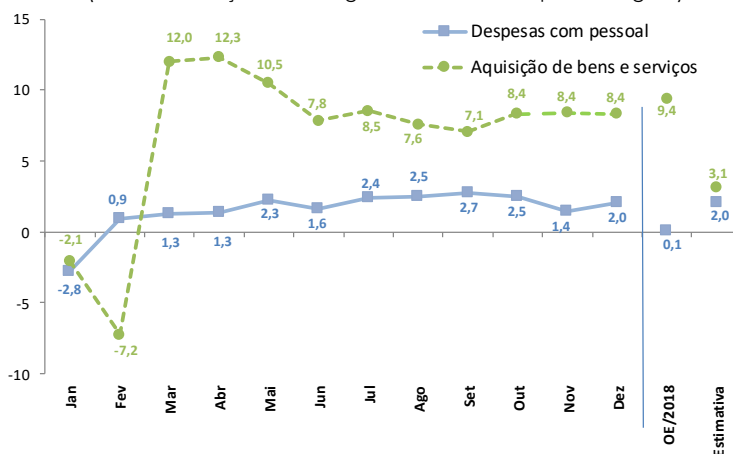
**Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central, por programa (1)</b>	<b>16 253</b>	<b>16 531</b>	<b>278</b>	<b>1,7</b>	<b>16 300</b>	<b>16 573</b>	<b>47</b>	<b>0,3</b>	<b>101,4</b>	<b>99,7</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	4 685	4 804	119	2,5	4 408	4 801	-277	-5,9	109,0	100,1
<i>Saúde</i>	3 970	4 161	190	4,8	3 951	4 081	-19	-0,5	105,3	101,9
<i>Segurança Interna</i>	1 599	1 590	-9	-0,5	1 594	1 598	-5	-0,3	99,8	99,5
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	1 352	1 383	31	2,3	1 426	1 381	74	5,5	97,0	100,1
<i>Defesa Nacional</i>	1 275	1 176	-100	-7,8	1 267	1 253	-8	-0,6	92,8	93,8
<i>Orgãos de Soberania e Justiça</i>	1 202	1 235	32	2,7	1 182	1 236	-20	-1,7	104,4	99,9
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	342	353	10	3,0	380	367	37	10,9	92,9	96,2
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	596	571	-24	-4,1	621	582	26	4,3	92,0	98,2
<i>Descongelamento de carreiras</i>	-	130	-	-	130	130	-	-	99,7	99,7
<b>Segurança Social</b>	<b>262</b>	<b>267</b>	<b>6</b>	<b>2,2</b>	<b>284</b>	<b>262</b>	<b>22</b>	<b>8,5</b>	<b>94,2</b>	<b>102,0</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>3 645</b>	<b>3 774</b>	<b>129</b>	<b>3,6</b>	<b>3 592</b>	<b>3 737</b>	<b>-53</b>	<b>-1,5</b>	<b>105,1</b>	<b>101,0</b>
<b>Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios (2)</b>	<b>20 159</b>	<b>20 572</b>	<b>413</b>	<b>2,0</b>	<b>20 176</b>	<b>20 571</b>	<b>17</b>	<b>0,1</b>	<b>102,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Por memória:</i>										
<b>Total</b>	<b>20 159</b>	<b>20 579</b>	<b>419</b>	<b>2,1</b>	<b>20 176</b>	<b>20 571</b>	<b>17</b>	<b>0,1</b>	<b>102,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (130 M€) para descongelamento de carreiras que visa a execução no âmbito de outros Ministérios. (2) A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafecção para a rubrica de despesas com pessoal da quantia de 6,6 M€ proveniente da dotação centralizada para incêndios florestais, visto tratar-se de uma medida com efeito não-recorrente.

**28. Em 2018, a despesa na aquisição de bens e serviços situou-se abaixo do objetivo do OE/2018, mas acima do valor implícito à estimativa. Contudo, o Ministério da Saúde despendeu acima da dotação inicial.** O crescimento da aquisição de bens e serviços (8,4%) ficou abaixo do implícito no OE/2018 (9,4%), mas acima da estimativa de execução (3,1%). Este resultado reflete desvios de -121 M€ e + 621 M€, respetivamente (Tabela 6, Tabela 8, Tabela 14 e Gráfico 13). A estimativa para 2018 divulgada no âmbito do relatório da POE/2019 tinha apresentado uma revisão em baixa face ao objetivo do OE/2018, no montante de 741 M€ para a rubrica. Merece referência o facto de a revisão para o conjunto da Administração Central (-341 M€), sobre a qual a

**Gráfico 13 – Principais despesas das Administrações Públicas**  
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

informação do Ministério das Finanças é geralmente melhor do que para os demais subsectores, ter sido largamente contrariada pela execução (em 6,2%, i.e., 562 M€). Para este desvio, contribuiu significativamente o programa orçamental P013—Saúde com um aumento homólogo em unidades monetárias de 888 M€ (15,4%). Esta evolução encontra-se influenciada pelo contributo dos pagamentos efetuados em 2018 de dívidas vencidas no SNS.<sup>12</sup> Excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução situou-se em 6212 M€, refletindo um crescimento de 1,7%, a qual foi inferior ao objetivo do OE/2018 (21,7%). Esta evolução corresponde a um desvio de 1220 M€. De acordo com os dados da DGO, o passivo não financeiro das Administrações Públicas em aquisição de bens e serviços atingiu 739 M€ no final de dezembro de 2018, 53 M€ acima do final do ano anterior. Relativamente aos pagamentos em atraso nos Hospitais EPE, o montante no final de 2018 situou-se em 484 M€, o que corresponde a uma descida homóloga de 353 M€.

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

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central, dos quais (1)</b>	<b>8 654</b>	<b>9 637</b>	<b>984</b>	<b>11,4</b>	<b>9 416</b>	<b>9 075</b>	<b>762</b>	<b>8,8</b>	<b>102,4</b>	<b>106,2</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	104	109	5	4,6	134	-	30	28,8	81,2	-
<i>Saúde</i>	5 755	6 644	888	15,4	5 545	-	-211	-3,7	119,8	-
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	240	237	-3	-1,3	265	-	25	10,5	89,4	-
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	280	-	-	300	-	-	-	93,3	-
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	74	-	-	85	-	-	-	86,7	-
<i>Segurança Interna</i>	224	243	19	8,3	280	-	56	24,8	86,8	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	303	317	14	4,7	311	-	8	2,8	101,8	-
<i>Defesa Nacional</i>	447	403	-44	-9,8	465	-	18	4,1	86,7	-
<i>Economia</i>	104	108	3	3,0	140	-	35	33,9	76,9	-
<i>Ambiente</i>	146	156	10	7,1	192	-	46	31,5	81,4	-
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	475	494	19	4,1	621	-	147	30,9	79,5	-
<b>Segurança Social</b>	<b>52</b>	<b>66</b>	<b>14</b>	<b>26,4</b>	<b>112</b>	<b>70</b>	<b>60</b>	<b>115,3</b>	<b>58,7</b>	<b>93,7</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>3 159</b>	<b>3 153</b>	<b>-6</b>	<b>-0,2</b>	<b>3 449</b>	<b>3 090</b>	<b>290</b>	<b>9,2</b>	<b>91,4</b>	<b>102,0</b>
<b>Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios (2)</b>	<b>11 864</b>	<b>12 855</b>	<b>991</b>	<b>8,4</b>	<b>12 976</b>	<b>12 235</b>	<b>1 112</b>	<b>9,4</b>	<b>99,1</b>	<b>105,1</b>
<i>Sub total, sem programa Saúde</i>	<i>6 109</i>	<i>6 212</i>	<i>103</i>	<i>1,7</i>	<i>7 432</i>	<i>-</i>	<i>1 323</i>	<i>21,7</i>	<i>83,6</i>	<i>-</i>
<i>Por memória:</i>										
<b>Total</b>	<b>11 864</b>	<b>12 863</b>	<b>998</b>	<b>8,4</b>	<b>12 976</b>	<b>12 235</b>	<b>6868</b>	<b>112,4</b>	<b>99,1</b>	<b>105,1</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central incluiu dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças (384,9 M€) 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 (300 M€). (2) A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafecção para a rubrica de transferências correntes de 7,1 M€ provenientes da dotação centralizada para incêndios, visto tratar-se de uma medida não-recorrente.

**29. A despesa com juros pagos pelas Entidades Públicas Reclássificadas (EPR) excedeu a dotação prevista inicialmente no OE/2018, devido, sobretudo, ao contributo do Metropolitano de Lisboa no âmbito de operações swap de taxa de juro. Os juros da dívida pública direta ficaram abaixo do previsto no OE/2018.** O montante de juros pagos pelas EPR a entidades exteriores às Administrações Públicas situou-se em 974,3 M€, sendo superior em 95,7 M€ à dotação prevista no OE/2018 (878,6 M€), refletindo um grau de execução de 110,9%. De referir que o montante pago pelo Metropolitano de Lisboa situou-se em 493,7 M€, o que corresponde a um grau de execução de 149,8% do valor orçamentado no OE/2018 para esta EPR (329,6 M€). De acordo com a DGO, para o elevado montante de pagamentos efetuados pelo Metropolitano de Lisboa contribuiu a regularização de pagamentos de contratos swap no valor de 269,5 M€ em janeiro de 2018. Adicionalmente, o Metro do Porto registou também em janeiro de 2018 pagamentos relacionados com o acordo efetuado no âmbito dos contratos swap (36,3 M€), tendo o total da despesa com juros atingido 118,2 M€, refletindo um grau de execução de 99,6%.<sup>13, 14</sup> Relativamente aos juros da dívida pública direta, a execução situou-se em 7127 M€, ficando abaixo do

<sup>12</sup> De salientar que a execução da aquisição de bens e serviços inclui despesa com financiamento em dotações de capital provenientes do subsector Estado, sendo que estas dotações de capital foram de 507 M€.

<sup>13</sup> O Metro do Porto registou em maio de 2017 uma despesa de 136,5 M€ relativa ao acordo após processos judiciais sobre juros swap.

<sup>14</sup> De acordo com a DGO, a partir de abril de 2018 a Síntese de Execução Orçamental passou a evidenciar no Quadro 18 dos anexos estatísticos apenas os valores relativos a contratos swap no âmbito de pagamentos extraordinários decorrentes de processos judiciais, o que implicou uma revisão em baixa face aos valores divulgados nos primeiros meses do ano. A informação que a UTAO tem no parágrafo 29 acima inclui os encargos pagos em resultado de sentenças judiciais, bem como os decorrentes da execução dos contratos em curso.

previsto no OE/2018 (7260 M€) e na estimativa (7169 M€), refletindo desvios de 132,7 M€ e 41,9 M€, respetivamente.<sup>15</sup>

**30. A execução da despesa com subsídios em 2018 foi inferior quer ao previsto no OE/2018, quer à estimativa divulgada em outubro último.**<sup>16</sup> A despesa com subsídios situou-se em 978 M€, que reflete um crescimento de 3,4%, o qual ficou abaixo do previsto no OE/2018 (42,4%) e na estimativa (28,6%). Este resultado reflete desvios de 369 M€ e 238 M€, respetivamente (Tabela 6, Tabela 9 e Tabela 14). Por subsector, de salientar o baixo grau de execução do subsector da Segurança Social, o qual reflete um desvio de 282 M€. O baixo grau de execução da despesa está relacionado com a baixa execução da receita comunitária, a qual é a principal fonte de financiamento dos subsídios atribuídos pelas entidades referidas. Quanto aos subsídios e indemnizações compensatórias pagos pelo Ministério das Finanças, a despesa situou-se em 52 M€, ficando abaixo do inicialmente orçamentado no OE/2018 (67 M€). A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 150/2018](#) do dia 15 de novembro de 2018, determinou o montante a pagar a cada entidade beneficiária. Com efeito, no final de 2018 registaram-se os principais montantes de execução. Previamente, tinha sido aprovada no dia 13 de setembro de 2018 a decisão de pagamento de indemnizações compensatórias a entidades da área da cultura ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2018](#)). Do lado das execuções mais elevadas em percentagem da dotação, salienta-se a da Assembleia da República, com 176,6%.<sup>17</sup>

**Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>530</b>	<b>425</b>	<b>-105</b>	<b>-19,8</b>	<b>529</b>	-	<b>-1</b>	<b>-0,2</b>	<b>80,4</b>	-
<i>Assembleia da República</i>	34	27	-7	-21,3	15	-	-19	-55,5	176,6	-
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	49	52	2	4,6	67	-	18	36,5	76,6	-
<i>Bonificação de juros</i>	36	27	-9	-24,1	45	-	9	25,9	60,3	-
<i>IEFP</i>	318	235	-84	-26,3	324	-	6	1,9	72,4	-
<i>IFAP</i>	37	21	-16	-44,2	29	-	-8	-21,1	70,6	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	28	30	3	10,2	29	-	2	6,5	103,5	-
<b>Segurança Social</b>	<b>281</b>	<b>412</b>	<b>131</b>	<b>46,6</b>	<b>694</b>	-	<b>413</b>	<b>147,1</b>	<b>59,3</b>	-
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>135</b>	<b>141</b>	<b>6</b>	<b>4,1</b>	<b>124</b>	-	<b>-11</b>	<b>-8,1</b>	<b>113,3</b>	-
<b>Total</b>	<b>946</b>	<b>978</b>	<b>32</b>	<b>3,4</b>	<b>1 347</b>	<b>1 216</b>	<b>401</b>	<b>42,4</b>	<b>72,6</b>	<b>80,4</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: a execução do IEFP de 2018 corresponde a uma estimativa devido à ausência de reporte de informação do mês de dezembro. Assumiu-se a execução acumulada do período janeiro-novembro e 1/12 do valor do OE/2018, o que corresponde à estimativa efetuada pela DGO.

**31. A execução das transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas ficou abaixo quer do previsto no OE/2018, quer da estimativa de execução.** A despesa com transferências correntes situou-se em 36 985 M€, refletindo um crescimento de 4% e um desvio de 423 M€ (Tabela 6, Tabela 10 e Tabela 14). O aumento das transferências correntes da Segurança Social (3,8%) foi inferior ao objetivo do OE/2018 (6%), refletindo um desvio de 466 M€. De salientar o facto de o crescimento previsto no OE/2018 estar fundamentalmente concentrado no subsector da Segurança Social (+1308 M€), essencialmente devido ao contributo das prestações sociais. De destacar ainda o contributo da ausência de execução da transferência para a Grécia, sendo o valor inscrito no OE/2018 de 144 M€ no âmbito de acordo entre o Eurogrupo e a Grécia. A estimativa para 2018 divulgada no relatório da POE/2019 constituiu uma revisão em baixa para o conjunto das transferências correntes. Ainda assim, a execução ficou abaixo da estimativa.

<sup>15</sup> Os montantes da despesa com juros da dívida pública direta encontram-se consolidados entre entidades da Administração Central.

<sup>16</sup> De referir que em classificação económica a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais estão registados como transferências correntes para as famílias.

<sup>17</sup> O grau de execução exprime o valor dos pagamentos efetuados em percentagem da dotação inicial para subsídios fora das Administrações Públicas. A Assembleia da República (AR) é a entidade pagadora das subvenções aos partidos políticos e campanhas eleitorais. No ano de 2017, realizaram-se eleições autárquicas, tendo sido transferido do OE/2017 para o orçamento da AR o valor de 60,1 M€ destinado a esta subvenção, que não foi completamente executada em 2017 (sufrágio ocorreu no início de outubro), o que gerou um saldo de 26,3 M€ no final do ano. Este montante não foi incluído no orçamento inicial de 2018, mas foi depois integrado, em sede de orçamento suplementar, a fim de viabilizar a cabimentação de uma despesa superior ao valor da dotação inicial. Contudo, dada a convenção adotada neste relatório de se usar como referência o OE tal como aprovado pela AR e não as dotações corrigidas à data de elaboração do relatório, a taxa de execução acima reportada para a entidade AR é inevitavelmente superior a 100%. A correção da dotação feita pela AR é, pois, o efeito orçamental desfasado de uma despesa de 2017.

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

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>13 014</b>	<b>13 527</b>	<b>513</b>	<b>3,9</b>	<b>13 442</b>	-	<b>428</b>	<b>3,3</b>	<b>100,6</b>	-
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 533	9 695	162	1,7	9 739	-	206	2,2	99,6	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 503	1 724	222	14,8	1 711	1 699	208	13,9	100,8	101,5
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	184	220	35	19,2	178	-	-6	-3,4	123,4	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	304	278	-26	-8,6	330	-	25	8,4	84,3	-
<i>IFAP</i>	390	382	-7	-1,9	260	-	-130	-33,3	147,0	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	99	106	7	6,9	109	-	10	9,9	97,3	-
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	138	145	7	5,1	143	-	5	3,6	101,4	-
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	77	74	-3	-3,3	70	-	-7	-8,9	106,2	-
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	144	-	144	-	0,0	-
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	39	39	0	0,9	51	-	12	30,0	77,6	-
<i>IEFP <sup>(1)</sup></i>	59	60	1	2,1	69	-	11	18,0	86,5	-
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	37	49	12	32,5	52	-	15	40,3	94,5	-
<i>Fundo Ambiental</i>	82	185	103	-	111	-	29	35,4	166,9	-
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i>	91	89	-2	-2,5	62	-	-29	-31,8	143,0	-
<b>Segurança Social</b>	<b>21 973</b>	<b>22 815</b>	<b>842</b>	<b>3,8</b>	<b>23 281</b>	-	<b>1 308</b>	<b>6,0</b>	<b>98,0</b>	-
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>587</b>	<b>642</b>	<b>55</b>	<b>9,3</b>	<b>684</b>	-	<b>96</b>	<b>16,4</b>	<b>93,9</b>	-
<b>Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios <sup>(2)</sup></b>	<b>35 575</b>	<b>36 985</b>	<b>1 410</b>	<b>4,0</b>	<b>37 407</b>	<b>37 295</b>	<b>1 833</b>	<b>5,2</b>	<b>98,9</b>	<b>99,2</b>
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 533	9 695	162	1,7	9 739	-	206	2,2	99,6	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 503	1 724	222	14,8	1 711	1 699	208	13,9	100,8	101,5
<i>Segurança Social</i>	21 973	22 815	842	3,8	23 281	-	1 308	6,0	98,0	-
<b>Total</b>	<b>35 575</b>	<b>37 091</b>	<b>1 517</b>	<b>4,3</b>	<b>37 407</b>	<b>37 295</b>	<b>1 833</b>	<b>5,2</b>	<b>99,2</b>	<b>99,5</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A execução do IEFP de 2018 corresponde a uma estimativa devido à ausência de reporte de informação do mês de dezembro. Assumiu-se a execução acumulada do período janeiro-novembro e 1/12 do valor do OE/2018, o que corresponde à estimativa efetuada pela DGO. (2) A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafecção para esta rubrica de transferências correntes da quantia de 106,8 M€ proveniente da dotação centralizada para incêndios florestais, visto tratar-se de uma medida com efeito não-recorrente.

### 4.3. Despesa de capital

**32. O aumento das despesas de capital em 2018 ficou abaixo do crescimento permitido pelo OE/2018, mas situou-se próximo da estimativa de execução.**<sup>18</sup> As despesas de capital atingiram 5630 M€ — vide Tabela 3 — o que reflete um crescimento homólogo de 6,8%, abaixo do previsto no OE/2018 (29,8%), e representa um desvio de 1210 M€. O investimento, quando excluído da despesa com concessões (Tabela 11), evidenciou um crescimento homólogo (4,7%) substancialmente abaixo da taxa de variação permitida pelo OE/2018 (48,3%), o que corresponde a um desvio de - 1180 M€ — Tabela 11. Para este resultado, contribuíram os reduzidos graus de execução de despesa em investimento na empresa Infraestruturas de Portugal (excluindo concessões) e no sector da Saúde, com níveis de 45% e 44%, respetivamente, os quais correspondem a desvios nominais de 160 M€ e 168 M€.<sup>19</sup> Embora dotados com montantes significativamente inferiores, merecem nota as taxas de execução abaixo de 50% em inúmeras áreas listadas na tabela — 32% no Ensino Não-Superior, 39% na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 46% no Metro do Porto, 17% na EDIA, 26% nos Programas Pólis. O relatório que acompanhou a POE/2019 estabeleceu uma redução de 17,2% na previsão de investimento (4541 M€ na estimativa contra 5485 M€ no OE/2018 aprovado). Ainda assim, a execução de 2018 situou-se abaixo da estimativa revista, embora o desvio tenha sido, naturalmente, menor (231 M€).

**33. Nas transferências de capital, destacam-se os montantes pagos para fora da Administrações Públicas por Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (IFAP), Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE), Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e Fundo de Resolução (FR).** As entidades que registam os principais montantes orçamentados (Tabela 12) foram o IFAP, a FCT e o FR, as quais apresentaram execução abaixo do OE/2018. Adicionalmente, o FSSSE registou despesa em transferências de capital no montante de 159,7 M€ no âmbito da redução da

<sup>18</sup> Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 1).

<sup>19</sup> O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2018 regista a dotação inicial em despesas com investimento no montante de 1759,9 M€, destacando-se o valor da componente concessões e subconcessões a PPP (1469,2 M€). Em 2018 a execução desta componente principal das despesas de investimento foi de 1474,2 M€, sendo que a execução no ano anterior situou-se em 1449,1 M€.

dívida tarifária.<sup>20</sup> Tendo por referência a estimativa para 2018, esta situou-se abaixo da execução anual, refletindo um grau de execução de 124,4% e um desvio em unidades monetárias de 230 M€.

**Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central</b> , dos quais: (1)	<b>2 306</b>	<b>2 482</b>	<b>176</b>	<b>7,6</b>	<b>3 409</b>	<b>2 573</b>	<b>1 103</b>	<b>47,8</b>	<b>72,8</b>	<b>96,5</b>
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 522	1 605	83	5,5	1 760	-	238	15,6	91,2	-
<i>Concessões</i>	1 449	1 474	25	1,7	1 469	-	20	1,4	100,3	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	73	131	58	79,3	291	-	218	-	45,0	-
<i>Defesa Nacional</i>	207	222	15	7,5	255	-	48	23,4	87,1	-
<i>Saúde</i>	111	132	22	19,8	301	-	190	-	44,0	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	103	109	6	5,4	127	-	24	23,5	85,3	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	56	26	-30	-54,1	80	-	24	44,0	31,9	-
<i>EDIA</i>	17	6	-11	-62,9	37	-	20	-	17,1	-
<i>Programas Polís</i>	16	15	0	-1,8	59	-	44	-	25,9	-
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	19	18	-1	-3,5	44	-	25	-	41,8	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	37	24	-13	-34,2	63	-	26	70,1	38,7	-
<i>Metro do Porto</i>	16	13	-3	-16,0	29	-	13	80,9	46,4	-
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	14	26	12	89,1	45	-	31	-	58,0	-
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	10	-	-	100	-	-	-	9,6	-
<b>Segurança Social</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>-0,5</b>	<b>51</b>	<b>50</b>	<b>28</b>	<b>-</b>	<b>44,8</b>	<b>45,4</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>1 829</b>	<b>1 805</b>	<b>-23</b>	<b>-1,3</b>	<b>2 026</b>	<b>1 918</b>	<b>197</b>	<b>10,8</b>	<b>89,1</b>	<b>94,1</b>
<b>Total</b>	<b>4 157</b>	<b>4 310</b>	<b>153</b>	<b>3,7</b>	<b>5 485</b>	<b>4 541</b>	<b>1 328</b>	<b>31,9</b>	<b>78,6</b>	<b>94,9</b>
<b>Sub total, sem concessões da IP</b>	<b>2 708</b>	<b>2 836</b>	<b>127</b>	<b>4,7</b>	<b>4 016</b>	<b>-</b>	<b>1 307</b>	<b>48,3</b>	<b>70,6</b>	<b>-</b>
<i>Por memória:</i>										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 522	1 605	83	5,5	1 760	-	238	15,6	91,2	-
<i>Concessões</i>	1 449	1 474	25	1,7	1 469	-	20	1,4	100,3	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	73	131	58	79,3	291	-	218	-	45,0	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (100 M€) que visa a execução no âmbito de outros Ministérios.

**Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>676</b>	<b>846</b>	<b>170</b>	<b>25,2</b>	<b>934</b>	<b>-</b>	<b>258</b>	<b>38,2</b>	<b>90,6</b>	<b>-</b>
<i>Fundo de Resolução</i>	130	132	3	2,1	135	-	5	4,0	98,1	-
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	96	81	-15	-15,6	85	-	-11	-11,2	95,0	-
<i>IAPMEI</i>	21	51	30	-	41	-	20	93,4	124,8	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	119	157	38	32,0	267	-	148	124,0	58,9	-
<i>IFAP</i>	254	209	-45	-17,7	383	-	129	50,6	54,6	-
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	24	160	135	-	-	-	-	-	-	-
<b>Segurança Social</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>-1</b>	<b>-20,3</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>30,7</b>	<b>60,9</b>	<b>-</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>302</b>	<b>325</b>	<b>23</b>	<b>7,5</b>	<b>371</b>	<b>-</b>	<b>69</b>	<b>23,0</b>	<b>87,4</b>	<b>-</b>
<b>Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios<sup>(1)</sup></b>	<b>984</b>	<b>1 175</b>	<b>192</b>	<b>19,5</b>	<b>1 313</b>	<b>945</b>	<b>330</b>	<b>33,5</b>	<b>89,5</b>	<b>124,4</b>
<i>Por memória:</i>										
<b>Total</b>	<b>984</b>	<b>1 180</b>	<b>197</b>	<b>20,0</b>	<b>1 313</b>	<b>945</b>	<b>330</b>	<b>33,5</b>	<b>89,9</b>	<b>124,9</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. (1) A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafecção para esta rubrica (Investimento) da quantia de 4,9 M€ proveniente da dotação centralizada para incêndios florestais, visto tratar-se de uma medida com efeito não-recorrente.

<sup>20</sup> De referir que no orçamento inicial do FSSSE não se encontrava registada transferência de capital. No entanto, encontrava-se orçamentada despesa em ativos financeiros no montante de 120 M€, a qual, por via de alteração orçamental, reforçou, parcialmente, a transferência de capital de 159,7 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, por um lado, a execução e o orçamento de 2018 e, por outro, a conta de 2017. 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 intra-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) 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 2017 ou 2018, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade entre esses anos. 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. Exemplos deste último caso (medidas com efeitos não-recorrentes e medidas com efeitos temporários) são a transferência extraordinária do Estado para a Segurança Social e o Plano Especial de Redução ao Endividamento do Estado (PERES), melhor detalhadas seguidamente. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Ao longo dos sucessivos meses de 2018, a UTAO considerou nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam. Para o conjunto do ano, que é o objeto deste documento, não relevam os fatores que apenas afetaram a comparação do perfil intra-anual de 2018 com o do ano anterior, como foi o caso do pagamento do subsídio de Natal, razão por que tais fatores aparecem com valor nulo neste relatório.

**(1)** Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a Segurança Social** em 2017, sendo que se efetuaram transferências mensais do subsector Estado para a Segurança Social.

**(2)** Eliminação da receita proveniente de **restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** em 2017 e 2018.

**(3)** As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a Segurança Social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional e outros subsídios correntes são ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**.

**(4)** Exclusão da receita fiscal no âmbito do **Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)** no subsector Estado.

**(5)** Eliminação do montante de receita de IRC no âmbito do **regime de reavaliação de ativos**.

**(6)** Correção do efeito decorrente do **diferente perfil de pagamentos das despesas com pessoal e das pensões devido à eliminação dos duodécimos no pagamento do subsídio de Natal** para trabalhadores do sector público, pensionistas da CGA e da Segurança Social, bem como o efeito de segunda ordem refletido em contribuições sociais. Note-se que este efeito tem expressão na receita da CGA, razão pelo qual o ajustamento aí foi feito, mas terá pouca expressão na da Segurança social porque os funcionários públicos que descontam para este regime pesam muito pouco no universo de contribuintes da Segurança Social. A UTAO não teve acesso ao seu peso em cada mês, pelo que não conseguiu apurar o valor a ajustar (expurgar) na receita de contribuições para a Segurança Social ao longo do ano de 2017.

**(7)** Exclusão de uma **receita de IRC** no montante de 235 M€ decorrente de operações financeiras de uma única empresa.

**(8)** **Uniformização contabilística da receita do INEM** – Instituto Nacional de Emergência Médica relativa à taxa de incidência sobre os seguros. Durante a execução de 2018, a receita encontra-se em taxas, enquanto no ano de 2017 e no OE/2018 a receita foi registada em impostos indiretos.

**(9)** Ajustamento do efeito decorrente de um diferente perfil intra-anual relativo aos **reembolsos do IRS** no biénio 2017–2018, que se refletiu nos meses de abril a junho.

**(10)** A **receita de IRC** teve um diferente perfil intra-anual decorrente do Despacho n.º 132/2018/XXI do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual determinou o adiamento do prazo para a entrega do modelo 22 relativo ao ano de 2017, de 31 de maio para 30 de junho de 2018. Em 2017 ocorreu em maio o recebimento de IRC decorrente do diferencial entre o valor declarado ao modelo 22 e os pagamentos por conta previamente efetuados, enquanto em 2018 aquele encaixe aconteceu em junho. Adicionalmente, a DGO refere que o referido Despacho também teve efeitos nos reembolsos do IRC.

(11) A receita dos **dividendos do Banco de Portugal** mudou de perfil intra-anual no biénio 2017–2018. No ano de 2018 a receita foi registada no mês de abril, enquanto em 2017 a execução registou-se em maio, o que originou um ajustamento no mês de abril. Por isso, o ajustamento tem sido nulo desde maio de 2018.

(12) Linearização mensal do referencial anual para a **despesa com juros do subsector Estado** devido à alteração do perfil intra-anual de 2017 para 2018, exigida pela gestão da dívida pública.

(13) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** no biénio 2017–2018. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas, referem-se aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias e são inevitáveis as diferenças de calendarização entre um ano e outro.

(15) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente do diferente perfil intra-anual no biénio 2017–2018. Mesma razão que nos fatores anteriores.

(15) Exclusão da dotação centralizada para **despesas no âmbito dos incêndios florestais** ocorridos em 2017. No OE/2018 encontra-se orçamentado o montante de despesa efetiva de 125 M€ em outras despesas correntes na dotação centralizada no Ministério das Finanças, bem como o montante de 62 M€ em despesa de ativos financeiros. A execução orçamental desta despesa pode, assim, vir a ser registada em diferente classificação económica e em diferente programa orçamental.

A Tabela 13 mostra 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 13 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais	
				2017	2018	OE/2018	Estimativa 2018
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-2 555</b>	<b>-2 083</b>	<b>-3 537</b>	<b>-1 304</b>
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-430	0	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	430	0	0	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-85	-116	0	-116
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	4	-35	-25	-510
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	n.d.	n.d.	-100	-100
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	-107	-107	-107	-107
Contribuições sociais sobre o subsídio de Natal pago em novembro de 2017	(6)	AP	Receita	0	0	0	0
Despesas com pessoal: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	AP	Despesa	0	0	0	0
Pensões e abonos da CGA: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	SFA	Despesa	0	0	0	0
Pensões da segurança social: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	Seg. Social	Despesa	0	0	0	0
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(7)	Estado	Receita	-235	0	n.d.	n.d.
Alteração da classificação contabilística no INEM: receita fiscal	(8)	SFA	Receita	-107	-111	-111	0
Alteração da classificação contabilística no INEM: taxas	(8)	SFA	Receita	107	111	111	0
Reembolsos do IRS	(9)	Estado	Receita	0	0	0	0
Diferente perfil intra-anual do IRC	(10)	Estado	Receita	0	0	0	0
Dividendos do Banco de Portugal	(11)	Estado	Receita	0	0	0	0
Linearização dos juros da dívida pública	(12)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(13)	SFA	Despesa	0	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(14)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(15)	Estado	Despesa	0	125	125	125
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>-423</b>	<b>-133</b>	<b>-108</b>	<b>-708</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-2 978</b>	<b>-2 217</b>	<b>-3 644</b>	<b>-2 012</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. A sua elaboração constituiu o ponto de partida para toda a análise que antecede este anexo. Como já é habitual nas edições anteriores desta coleção, incluem os referenciais usados ao longo do corpo principal da publicação. O primeiro quadro abaixo apresenta a conta no período janeiro-dezembro ajustada de fatores com efeitos meramente transitórios que afetaram a comparação entre os dois anos, e o segundo quadro apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento. Adicionalmente, nesta edição incluem-se dois quadros similares tendo como referência a estimativa de execução para 2018 que foi apresentada pelo Ministério das Finanças em 15 de outubro no relatório sobre a POE/2019.



**Tabela 14 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018**

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual			Grau de execução OE/2018	Desvio OE/2018	
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2018	Variação homóloga				Contributo p.p.
	2017	2018	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	78 696	82 978	4 282	5,4	5,3	82 642	3 946	5,0	4,9	100,4	336
Impostos diretos	21 423	23 318	1 895	8,8	2,3	21 745	321	1,5	0,4	107,2	1 574
Impostos indiretos	25 845	26 532	686	2,7	0,9	26 772	926	3,6	1,1	99,1	-240
Contrib. de segurança social	19 766	20 990	1 224	6,2	1,5	20 469	703	3,6	0,9	102,5	521
Outras receitas correntes	11 648	12 121	474	4,1	0,6	13 648	2 000	17,2	2,5	88,8	-1 527
Diferenças de consolidação	14	16				9					
DESPESA CORRENTE	78 422	81 674	3 253	4,1	3,9	82 927	4 505	5,7	5,4	98,5	-1 253
Consumo público	33 014	35 027	2 013	6,1	2,4	34 944	1 930	5,8	2,3	100,2	83
Despesas com pessoal	20 159	20 572	413	2,0	0,5	20 176	17	0,1	0,0	102,0	396
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 855	14 455	1 600	12,4	1,9	14 768	1 913	14,9	2,3	97,9	-314
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 855	991	8,4	1,2	12 976	1 112	9,4	1,3	99,1	-121
Outras despesas correntes	991	1 599	608	61,4	0,7	1 792	801	80,9	1,0	89,2	-193
Subsídios	946	978	32	3,4	0,0	1 347	401	42,4	0,5	72,6	-369
Juros e outros encargos	8 300	8 428	128	1,5	0,2	8 426	127	1,5	0,2	100,0	1
Transferências correntes	35 575	36 985	1 410	4,0	1,7	37 407	1 833	5,2	2,2	98,9	-423
<i>Dotação provisional</i>	535	495				495					
Diferenças de consolidação	52	257				307					
SALDO CORRENTE	274	1 304	1 029			-285	-559				1 589
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	2 110	92	4,6	0,1	3 480	1 463	72,5	1,8	60,6	-1 371
Diferenças de consolidação	33	37				26					
DESPEAS DE CAPITAL	5 271	5 630	359	6,8	0,4	6 840	1 569	29,8	1,9	82,3	-1 210
Investimento	4 157	4 310	153	3,7	0,2	5 485	1 328	31,9	1,6	78,6	-1 175
Transferências de capital	984	1 175	192	19,5	0,2	1 313	330	33,5	0,4	89,5	-138
Outras despesas de capital	62	121	59	96,4	0,1	41	-20	-32,8	0,0	292,0	80
Diferenças de consolidação	68	23				0					
RECEITA EFETIVA	80 714	85 087	4 374	5,4	5,4	86 122	5 409	6,7	6,7	98,8	-1 035
DESPESA EFETIVA	83 692	87 304	3 612	4,3	4,3	89 767	6 075	7,3	7,3	97,3	-2 463
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 978</b>	<b>-2 217</b>	<b>762</b>			<b>-3 644</b>	<b>-666</b>				<b>1 428</b>
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	47 269	49 850	2 581	5,5	3,2	48 516	1 248	2,6	1,5	102,7	1 334
Contribuições Sociais	19 766	20 990	1 224	6,2	1,5	20 469	703	3,6	0,9	102,5	521
Despesa corrente primária	70 122	73 246	3 125	4,5	3,7	74 501	4 379	6,2	5,2	98,3	-1 254

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 2017 têm por base a CGE/2017. O referencial anual 2018 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (495 M€), bem como um montante de reserva orçamental (451,2 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 15 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018**

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual			Grau de execução OE/2018	Desvio OE/2018	
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2018	Variação homóloga				Contributo p.p.
	2017	2018	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	79 119	83 236	4 117	5,2	5,1	82 875	3 755	4,7	4,6	100,4	361
Impostos diretos	21 766	23 426	1 660	7,6	2,0	21 905	140	0,6	0,2	106,9	1 521
Impostos indiretos	25 952	26 643	690	2,7	0,9	26 929	977	3,8	1,2	98,9	-287
Contrib. de segurança social	19 766	20 990	1 224	6,2	1,5	20 469	703	3,6	0,9	102,5	521
Outras receitas correntes	11 622	12 161	539	4,6	0,7	13 562	1 941	16,7	2,4	89,7	-1 401
Diferenças de consolidação	14	16				9					
DESPESA CORRENTE	78 422	81 794	3 373	4,3	4,0	83 052	4 630	5,9	5,5	98,5	-1 258
Consumo público	33 014	35 040	2 026	6,1	2,4	35 069	2 055	6,2	2,5	99,9	-29
Despesas com pessoal	20 159	20 579	419	2,1	0,5	20 176	17	0,1	0,0	102,0	403
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 855	14 462	1 607	12,5	1,9	14 893	2 038	15,9	2,4	97,1	-432
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 863	998	8,4	1,2	12 976	1 112	9,4	1,3	99,1	-114
Outras despesas correntes	991	1 599	608	61,4	0,7	1 917	926	93,5	1,1	83,4	-318
Subsídios	946	978	32	3,4	0,0	1 347	401	42,4	0,5	72,6	-369
Juros e outros encargos	8 300	8 428	128	1,5	0,2	8 426	127	1,5	0,2	100,0	1
Transferências correntes	35 575	37 091	1 517	4,3	1,8	37 407	1 833	5,2	2,2	99,2	-316
Diferenças de consolidação	52	257				307					
SALDO CORRENTE	698	1 442	744			-177	-875				1 619
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	2 110	92	4,6	0,1	3 480	1 463	72,5	1,8	60,6	-1 371
Diferenças de consolidação	33	37				26					
DESPEAS DE CAPITAL	5 271	5 635	364	6,9	0,4	6 840	1 569	29,8	1,9	82,4	-1 205
Investimento	4 157	4 310	153	3,7	0,2	5 485	1 328	31,9	1,6	78,6	-1 175
Transferências de capital	984	1 180	197	20,0	0,2	1 313	330	33,5	0,4	89,9	-133
Outras despesas de capital	62	121	59	96,4	0,1	41	-20	-32,8	0,0	292,0	80
Diferenças de consolidação	68	23				0					
RECEITA EFETIVA	81 137	85 345	4 208	5,2	5,2	86 355	5 218	6,4	6,4	98,8	-1 010
DESPESA EFETIVA	83 692	87 429	3 737	4,5	4,5	89 892	6 200	7,4	7,4	97,3	-2 463
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 555</b>	<b>-2 083</b>	<b>472</b>			<b>-3 537</b>	<b>-981</b>				<b>1 453</b>
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	47 718	50 068	2 351	4,9	2,9	48 834	1 117	2,3	1,4	102,5	1 234
Despesa corrente primária	70 122	73 366	3 245	4,6	3,9	74 626	4 504	6,4	5,4	98,3	-1 259

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 14.

**Tabela 16 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório da POE/2019**

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				Grau de execução Estimativa	Desvio Estimativa
	Execução		Variação homologa		Contributo p.p.	Estimativa 2018	Variação homologa		Contributo p.p.		
	2017	2018	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	78 696	82 978	4 282	5,4	5,3	83 399	4 704	6,0	5,8	99,5	-422
Impostos diretos	21 423	23 318	1 895	8,8	2,3	22 861	1 438	6,7	1,8	102,0	457
Impostos indiretos	25 845	26 532	686	2,7	0,9	26 970	1 125	4,4	1,4	98,4	-439
Contrib. de segurança social	19 766	20 990	1 224	6,2	1,5	20 714	948	4,8	1,2	101,3	276
Outras receitas correntes	11 648	12 121	474	4,1	0,6	12 776	1 129	9,7	1,4	94,9	-655
Diferenças de consolidação	14	16				78					
DESPESA CORRENTE	78 422	81 674	3 253	4,1	3,9	81 699	3 278	4,2	3,9	100,0	-25
Consumo público	33 014	35 027	2 013	6,1	2,4	33 639	625	1,9	0,7	104,1	1 388
Despesas com pessoal	20 159	20 572	413	2,0	0,5	20 571	411	2,0	0,5	100,0	2
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 855	14 455	1 600	12,4	1,9	13 069	214	1,7	0,3	110,6	1 386
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 855	991	8,4	1,2	12 235	371	3,1	0,4	105,1	621
Outras despesas correntes	991	1 599	608	61,4	0,7	834	-157	-15,8	-0,2	191,8	765
Subsídios	946	978	32	3,4	0,0	1 216	270	28,6	0,3	80,4	-238
Juros e outros encargos	8 300	8 428	128	1,5	0,2	8 696	396	4,8	0,5	96,9	-268
Transferências correntes	35 575	36 985	1 410	4,0	1,7	37 188	1 614	4,5	1,9	99,5	-204
<i>Dotação provisional</i>	535	495				495					
Diferenças de consolidação	52	257				465					
SALDO CORRENTE	274	1 304	1 029			1 700	1 426				-396
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	2 110	92	4,6	0,1	1 908	-110	-5,4	-0,1	110,6	202
Diferenças de consolidação	33	37				41					
DESPEAS DE CAPITAL	5 271	5 630	359	6,8	0,4	5 620	349	6,6	0,4	100,2	10
Investimento	4 157	4 310	153	3,7	0,2	4 541	384	9,2	0,5	94,9	-231
Transferências de capital	984	1 175	192	19,5	0,2	945	-39	-3,9	0,0	124,4	230
Outras despesas de capital	62	121	59	96,4	0,1	134	72	116,7	0,1	90,6	-13
Diferenças de consolidação	68	23				0					
RECEITA EFETIVA	80 714	85 087	4 374	5,4	5,4	85 307	4 594	5,7	5,7	99,7	-220
DESPESA EFETIVA	83 692	87 304	3 612	4,3	4,3	87 319	3 627	4,3	4,3	100,0	-15
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 978</b>	<b>-2 217</b>	<b>762</b>			<b>-2 012</b>	<b>966</b>				<b>-205</b>
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	47 269	49 850	2 581	5,5	3,2	49 832	2 563	5,4	3,2	100,0	18
Despesa corrente primária	70 122	73 246	3 125	4,5	3,7	73 003	2 881	4,1	3,4	100,3	243

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 2017 têm por base a CGE/2017. 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 17 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório da POE/2019**

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				Grau de execução Estimativa	Desvio Estimativa
	Execução		Variação homologa		Contributo p.p.	Estimativa 2018	Variação homologa		Contributo p.p.		
	2017	2018	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	79 119	83 236	4 117	5,2	5,1	84 232	5 113	6,5	6,3	98,8	-997
Impostos diretos	21 766	23 426	1 660	7,6	2,0	23 022	1 257	5,8	1,5	101,8	404
Impostos indiretos	25 952	26 643	690	2,7	0,9	27 017	1 065	4,1	1,3	98,6	-374
Contrib. de segurança social	19 766	20 990	1 224	6,2	1,5	20 714	948	4,8	1,2	101,3	276
Outras receitas correntes	11 622	12 161	539	4,6	0,7	13 402	1 780	15,3	2,2	90,7	-1 241
Diferenças de consolidação	14	16				78					
DESPESA CORRENTE	78 422	81 794	3 373	4,3	4,0	81 819	3 398	4,3	4,1	100,0	-25
Consumo público	33 014	35 040	2 026	6,1	2,4	33 653	638	1,9	0,8	104,1	1 388
Despesas com pessoal	20 159	20 579	419	2,1	0,5	20 577	418	2,1	0,5	100,0	2
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 855	14 462	1 607	12,5	1,9	13 076	221	1,7	0,3	110,6	1 386
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 863	998	8,4	1,2	12 242	378	3,2	0,5	105,1	621
Outras despesas correntes	991	1 599	608	61,4	0,7	834	-157	-15,8	-0,2	191,8	765
Subsídios	946	978	32	3,4	0,0	1 216	270	28,6	0,3	80,4	-238
Juros e outros encargos	8 300	8 428	128	1,5	0,2	8 696	396	4,8	0,5	96,9	-268
Transferências correntes	35 575	37 091	1 517	4,3	1,8	37 295	1 720	4,8	2,1	99,5	-204
Diferenças de consolidação	52	257				465					
SALDO CORRENTE	698	1 442	744			2 413	1 715				-971
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	2 110	92	4,6	0,1	1 908	-110	-5,4	-0,1	110,6	202
Diferenças de consolidação	33	37				41					
DESPEAS DE CAPITAL	5 271	5 635	364	6,9	0,4	5 625	354	6,7	0,4	100,2	10
Investimento	4 157	4 310	153	3,7	0,2	4 541	384	9,2	0,5	94,9	-231
Transferências de capital	984	1 180	197	20,0	0,2	950	-34	-3,4	0,0	124,2	230
Outras despesas de capital	62	121	59	96,4	0,1	134	72	116,7	0,1	90,6	-13
Diferenças de consolidação	68	23				0					
RECEITA EFETIVA	81 137	85 345	4 208	5,2	5,2	86 140	5 003	6,2	6,2	99,1	-795
DESPESA EFETIVA	83 692	87 429	3 737	4,5	4,5	87 444	3 752	4,5	4,5	100,0	-15
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 555</b>	<b>-2 083</b>	<b>472</b>			<b>-1 304</b>	<b>1 251</b>				<b>-780</b>
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	47 718	50 068	2 351	4,9	2,9	50 039	2 321	4,9	2,9	100,1	29
Despesa corrente primária	70 122	73 366	3 245	4,6	3,9	73 123	3 002	4,3	3,6	100,3	243

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 16.





**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>