

Relatório UTAO n.º 20/2019

Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

22 de novembro de 2019

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 20/2019

Data de publicação: 22 de novembro de 2019

Data-limite para incorporação de informação: 15/11/2019

Disponível em: o endereço Internet não está criado à data de publicação deste relatório.

Índice geral

SUMÁRIO	1
1 INFORMAÇÃO PRÉVIA.....	1
2 SALDO GLOBAL	2
3 RECEITA EFETIVA.....	4
3.1 VISÃO PANORÂMICA.....	4
3.2 RECEITA FISCAL	5
3.3 RECEITA CONTRIBUTIVA	8
3.4 OUTRAS RECEITAS.....	8
4 DESPESA EFETIVA.....	10
4.1 VISÃO PANORÂMICA.....	10
4.2 DESPESA CORRENTE	12
4.3 DESPESA DE CAPITAL	15
5 APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	17
5.1 SEGURANÇA SOCIAL	17
5.1.1 <i>Situação orçamental consolidada</i>	17
5.1.2 <i>Execução por sistemas de proteção</i>	23
5.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	26
6 EVOLUÇÃO DAS CONTAS DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE NO PERÍODO 2014–2018.....	28
6.1 CARACTERIZAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E A INTRODUÇÃO DO SNC-AP	28
6.2 GRANDES NÚMEROS DA CONTABILIDADE FINANCEIRA DO SNS NO QUINQUÉNIO 2014–2018.....	30
ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTRA-ANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA	33
ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA	37

Índice de Tabelas

TABELA 1 – SALDO GLOBAL POR SUBSECTOR, VALORES NÃO AJUSTADOS.....	2
TABELA 2 – SALDO GLOBAL AJUSTADO, POR SUBSECTOR	3
TABELA 3 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	3
TABELA 4 – RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	7
TABELA 5 – RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, POR SUBSECTOR	7
TABELA 6 – RECEITA NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	9
TABELA 7 – DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA E PRINCIPAIS RUBRICAS	11
TABELA 8 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	13
TABELA 9 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	13
TABELA 10 – SUBSÍDIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	14
TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	15
TABELA 12 – INVESTIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	16
TABELA 13 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	17
TABELA 14 - EXECUÇÃO MENSAL DA SEGURANÇA SOCIAL EM TERMOS NÃO AJUSTADOS	18
TABELA 15 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL, SEM E COM AJUSTAMENTOS	19
TABELA 16 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA (AJUSTADA)	25
TABELA 17 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	27
TABELA 18 – QUANTIFICAÇÃO DOS AJUSTAMENTOS À CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	36
TABELA 19 – CONTA CONSOLIDADA (AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019	37
TABELA 20 – CONTA CONSOLIDADA (NÃO AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019	38

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA EFETIVA	4
GRÁFICO 2 – EXECUÇÃO VERSUS PREVISÃO DA RECEITA EFETIVA E DAS SUAS COMPONENTES ENTRE 2017 E 2019	5
GRÁFICO 3 – CRESCIMENTO DA RECEITA FISCAL POR CLASSE E POR TIPO DE IMPOSTO.....	8
GRÁFICO 4 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA CORRENTE NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	9
GRÁFICO 5 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA DE CAPITAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	9
GRÁFICO 6 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA DESPESA EFETIVA.....	11
GRÁFICO 7 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS TRANSVERSAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	12
GRÁFICO 8 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES	20
GRÁFICO 9 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES, (PREVISÕES OE VS EXECUÇÃO ORÇAMENTAL) NO PERÍODO 2016-2019	20
GRÁFICO 10 – DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS, EXCETUANDO PENSÕES, EM TERMOS ACUMULADOS	22
GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DA TRANSFERÊNCIA DO FSE E DA DESPESA COM FORMAÇÃO PROFISSIONAL COFINANCIADA PELO FSE EM 2019	22
GRÁFICO 12 – SALDO DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA (AJUSTADO).....	24
GRÁFICO 13 – RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM PENSÕES E ABONOS (AJUSTADA)	28
GRÁFICO 14 – ESTRUTURA DE RENDIMENTOS DO SNS — 2018.....	30
GRÁFICO 15 – ESTRUTURA DE GASTOS DO SNS — 2018)	31
GRÁFICO 16 – RESULTADO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO E RESULTADO OPERACIONAL DO SNS NO PERÍODO 2014–2018.....	32
GRÁFICO 17 – FUNDOS PRÓPRIOS E DOTAÇÕES DE CAPITAL DO SNS NO PERÍODO 2014–2018.....	32

Índice de Figuras

FIGURA 1 – SISTEMATIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	23
FIGURA 2 – ENTIDADES DA SAÚDE (PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS EM 2018).....	29

Índice de Caixas

CAIXA 1 – AJUSTAMENTOS EFETUADOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	33
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AdC	Administração Central
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BES	Banco Espírito Santo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CMVMC	Custo de Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
CPN	Contrapartida Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário

A UTAO analisa o Serviço Nacional de Saúde (SNS) pela primeira vez em contabilidade financeira. Faz um relato sintético dos últimos cinco anos. O passivo total no fim de 2018 ascendia a 3,8 mil milhões de euros (mM€), constituído em 89% por dívida comercial. Em todos os anos houve prejuízo líquido no exercício e nas operações. O ano de 2019 contribuiu com – 848 M€ para o resultado líquido acumulado de – 2260 M€ desde 2014. Os reforços de capital têm servido para atenuar momentaneamente o crescimento da dívida a fornecedores, mas não contêm incentivos para reverter estruturalmente o problema.

A análise da execução orçamental consolidada das Administrações Públicas nos três primeiros trimestres de 2019 confirma os padrões de sub e sobreorçamentação identificados pela UTAO nas programações dos últimos anos. As receitas fiscal e contributiva revelam execuções sistematicamente melhores do que as metas orçamentais enquanto as transferências da União Europeia e a receita da alienação de património acompanham a despesa de investimento em execuções recorrentemente muito abaixo dos objetivos anunciados no orçamento aprovado.

Em termos comparáveis, as Administrações Públicas apresentaram até ao final do terceiro trimestre de 2019 um saldo global positivo, o qual foi superior ao observado no período homólogo. Adicionalmente, esta variação homóloga positiva até setembro de 2019 contrasta com a deterioração prevista no OE/2019 para o total do ano. A melhoria observada até setembro de 2019 resulta do facto de o acréscimo homólogo da receita efetiva ter sido superior ao registado na despesa efetiva. Por subsectores, evidenciam-se os contributos positivos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local.

A receita efetiva apresentou crescimento de 4,7%, permanecendo 1,5 p.p. abaixo do objetivo implícito no OE/2019, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva é insuficiente para compensar os desvios negativos das outras receitas correntes e da receita de capital. A comparação entre os objetivos fixados e a execução no período 2017–2019 indicia a existência de um risco significativo de incumprimento da meta no ano em curso. Conclui-se que no triénio analisado a receita fiscal e contributiva constitui o principal motor de crescimento da receita efetiva, contrariando as previsões iniciais subjacentes aos exercícios de programação orçamental. No entanto, a sobre-execução desta componente não é suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva, quedando-se a cobrança global em níveis inferiores à meta definida. Os desvios acima referidos nas componentes da receita têm sido repetidamente assinalados nas análises da UTAO.

Relativamente à despesa efetiva, o acréscimo homólogo (4%) até ao final do terceiro trimestre de 2019 foi inferior ao que se encontra subjacente no OE/2019 (6,4%) aprovado para o total do ano. Por componentes, as despesas com pessoal e os juros pagos pela Administração Regional registaram um aumento acima do objetivo anual, enquanto o investimento, os subsídios e as outras despesas correntes evidenciaram um ritmo de crescimento abaixo do implícito no OE/2019. Como riscos ascendentes para alcançar a meta anual, identificam-se as insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental (PO) da Saúde e para despesas com pessoal no PO da Educação, uma característica comum aos últimos anos. Como risco descendente, verifica-se a subexecução na despesa de investimento, igualmente uma característica recorrente nas execuções orçamentais.

O sistema previdencial é o principal responsável pela trajetória ascendente do saldo agregado da Segurança Social. Este cresceu 28,8% face ao período homólogo, destacando-se neste resultado a subida das contribuições acima do objetivo anual. É plausível a ultrapassagem, até dezembro, dos objetivos previstos no OE/2019 para o saldo e as contribuições, devendo a despesa com prestações evoluir abaixo da taxa de crescimento prevista para o ano como um todo. Há sinais de sobreorçamentação nas transferências europeias e na despesa com formação profissional. A CGA apresentou um excedente inferior ao verificado no período homólogo de 2018, mas é concebível fechar o ano com um saldo global melhor do que o esperado no orçamento aprovado pela Assembleia da República.

1 Informação prévia

1. A presente análise utiliza várias fontes documentais. A fonte principal é a Síntese de Execução Orçamental, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 25 de outubro de 2019, relativa às contas das Administrações Públicas até ao final do terceiro trimestre de 2019, na ótica da

contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são a Conta Geral do Estado (CGE) de 2018 e o Orçamento do Estado para 2019 (OE/2019). A apreciação da conta da Segurança Social beneficiou, também, da coleção de documentos mensais "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A secção sobre o Serviço Nacional de Saúde apoiou-se no Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do SNS publicado por este ministério em outubro de 2019. Para além destas fontes documentais, a UTAO utilizou as bases de dados da DGO a que tem acesso (execução da despesa dos Serviços Integrados, execução de receita e despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e orçamento da receita e da despesa da Administração Central; o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente).

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

3. Neste documento, apresenta-se a execução comparável no biénio 2018–2019, cujos dados a UTAO teve de ajustar, deles expurgando as origens de diferenças nos perfis de evolução intra-anual neste biénio. Os dados das fontes primárias não estão corrigidos de eventuais eventos que afetam a comparação homóloga. A fim de minimizar os inconvenientes da não-comparabilidade dos dados primários, a UTAO ajustou as execuções de 2018 e 2019 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1, pp. 33 e seguintes. Com exceção da Tabela 1 e da Tabela 20, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

2 Saldo global

4. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas atingiu 2542 M€ no final do terceiro trimestre de 2019, o que corresponde a um aumento homólogo de 1231 M€. De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas apresentaram um saldo global de 2542 M€ no período janeiro–setembro de 2019, o que compara com um saldo de 1311 M€ no mesmo período do ano anterior (Tabela 1 e Tabela 20). Esta evolução no saldo acumulado até setembro de 2019 deveu-se, essencialmente, aos contributos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local. De referir que o objetivo anual do saldo global em contabilidade pública para 2019, inscrito no OE/2019, tem subjacente um acréscimo homólogo de 24 M€ em comparação com o saldo apurado na CGE/2018.

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados

(em milhões de euros)

Subsetor	Jan-set 2018	Jan-set 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-1156	-1820	-664	-3 666	-5 426	-1 760
2. Serviços e Fundos Autónomos	44	1239	1 195	-976	877	1 853
<i>do qual: EPR</i>	-1154	137	1 290	-2 130	-315	1 816
3. Administração Central (1+2)	-1113	-581	531	-4 642	-4 549	93
4. Segurança Social	1845	2494	650	1 977	1 665	-313
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	732	1913	1 181	-2 664	-2 884	-220
6. Administração Regional e Local	579	629	50	424	668	244
6.1 Administração Regional	-40	-163	-123	-32	-66	-34
6.2 Administração Local	618	791	173	456	733	277
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	1311	2542	1 231	-2 241	-2 217	24

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

5. Em termos ajustados de fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, a melhoria homóloga do saldo global é menos expressiva até ao final do terceiro trimestre. No entanto, esta variação positiva (504 M€), ainda assim, supera o objetivo de redução do défice implícito no OE/2019 para o total do ano (316 M€). Na presente análise, a evolução da execução orçamental tem por referência os dados após os ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2018–2019, os quais se encontram identificados na Caixa 1. Os ajustamentos efetuados têm relevância material, evidenciada pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 18, p. 36. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas foi de 1955 M€ até setembro de 2019, o que reflete uma subida homóloga de 504 M€, devida, essencialmente, aos contributos dos subsectores Serviços e Fundos Autónomos, Segurança Social e Administração Local. De salientar que o aumento homólogo de 504 M€ no saldo global contrasta com a deterioração de 316 M€ implícita no OE para o conjunto do ano em curso, o que pode indiciar a superação a 31 de dezembro da meta do OE/2019.

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

Subsector	Jan-set 2018	Jan-set 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-1 017	-2 069	-1 051	-3 480	-5 442	-1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos	219	1 153	934	- 976	877	1 853
do qual: EPR	-1 098	51	1 149	-2 130	-315	1 816
3. Administração Central (1+2)	- 798	- 916	- 117	-4 455	-4 565	- 109
4. Segurança Social	1 740	2242	502	1 872	1 422	- 451
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	942	1 326	385	-2 583	-3 143	- 560
6. Administração Regional e Local	509	629	119	424	668	244
6.1 Administração Regional	- 40	- 163	- 123	- 32	- 66	- 34
6.2 Administração Local	549	791	242	456	733	277
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	1 451	1 955	504	-2 160	-2 475	-316

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

6. O aumento do saldo global das Administrações Públicas no período janeiro–setembro de 2019 (+ 504 M€) decorre do facto de o acréscimo de receita efetiva (2926 M€) ter ultrapassado a despesa efetiva (2422 M€) nesse montante. Tanto a receita efetiva como a despesa efetiva registaram taxas de variação homólogas até setembro de 2019 inferiores às taxas de crescimento estabelecidas no OE/2019 para o conjunto do ano (Tabela 3). Por subsector (Tabela 2), observou-se um aumento homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos, na Segurança Social e na Administração Local. Para o acréscimo homólogo do saldo das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e, simultaneamente, para a deterioração do saldo do Estado, contribuiu, essencialmente, a transferência de capital deste subsector para a empresa Parpública no montante de 758 M€, a qual teve como finalidade o reembolso de empréstimos de médio e longo prazos anteriormente obtidos junto do sector financeiro por parte desta empresa pública.

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Receita efetiva	62 206	65 132	2 926	4,7	85 232	90 545	5 313	6,2	73,0	71,9
Corrente	60 883	63 676	2 793	4,6	83 170	87 243	4 073	4,9	73,2	73,0
Capital	1 324	1 457	133	10,1	2 062	3 302	1 240	60,1	64,2	44,1
Despesa efetiva	60 756	63 178	2 422	4,0	87 392	93 021	5 629	6,4	69,5	67,9
Corrente primária	50 939	53 146	2 206	4,3	73 265	77 258	3 993	5,5	69,5	68,8
Juros	6 157	6 119	-37	-0,6	8 428	8 303	-124	-1,5	73,1	73,7
Capital	3 660	3 913	253	6,9	5 699	7 459	1 760	30,9	64,2	52,5
Saldo global	1 451	1 955	504		-2 160	-2 475	-316			

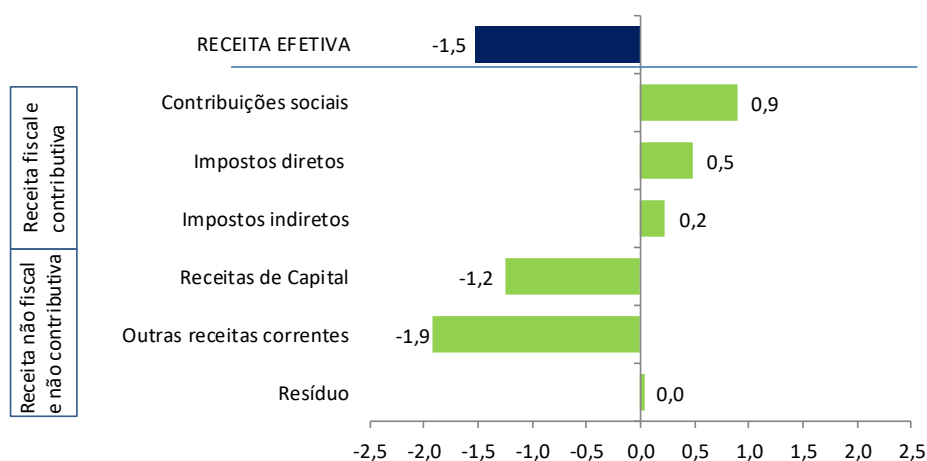
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1.

3 Receita efetiva

3.1 Visão panorâmica

7. Até final do terceiro trimestre de 2019 a cobrança de receita efetiva cresceu 4,7% face ao período homólogo, situando-se abaixo do objetivo anual de 6,2%. A sobre-execução da receita fiscal e contributiva não compensou a subexecução da componente não-fiscal e não contributiva. No final do mês de setembro a receita efetiva situou-se em 65 132 M€, apresentando um aumento de 2926 M€ face ao mesmo período do ano anterior, ou seja, mais 4,7%, com contributos de 2,0 p.p. da receita fiscal, 1,7 p.p. das contribuições sociais, 0,7 p.p. das “Outras receitas correntes” e 0,2 p.p. das receitas de capital, conforme Tabela 3 e Tabela 19. A cobrança de receita ficou-se globalmente 1,5 p.p. abaixo do objetivo anual assumido no OE/2019, verificando-se que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva (+ 1,7 p.p.) não conseguiu compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva (- 3,2 p.p.) — Gráfico 1.

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



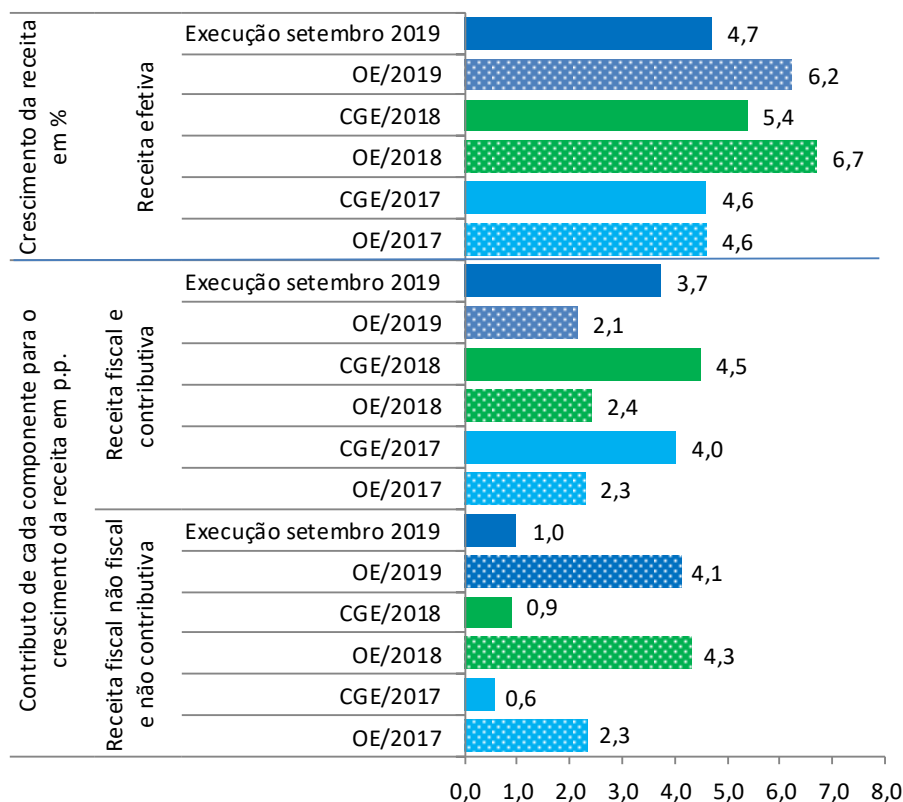
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 19. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 19.

8. Na ausência de estimativa anual para o ano em curso, a UTAO analisou a receita arrecadada face ao objetivo anual, concluindo-se pela existência de um risco significativo de incumprimento do objetivo anual do OE/2019 para o crescimento da receita (6,7%). A receita fiscal e contributiva deverá confirmar-se como o principal motor deste crescimento, à semelhança do observado nos anos de 2017 e 2018, mas não será suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva.

Anualmente, o Governo elabora a estimativa para o ano em curso aquando da preparação do Orçamento do Estado (OE) para o ano seguinte, divulgando-a no relatório que apresenta a proposta respetiva. Neste exercício de programação orçamental, são corrigidas as metas anuais assumidas aquando da aprovação do OE do ano em curso de acordo com a evolução da execução e dos compromissos entretanto conhecidos. No caso concreto de 2019, esta estimativa não foi apresentada a 15 de outubro, uma vez que, nos termos da legislação em vigor, a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) deverá ser apresentada num prazo de 90 dias após a tomada de posse do XXII Governo (veio a ocorrer em 26 de outubro). Em face desta singularidade, e decorridos já três quartos da execução anual, considerou-se pertinente analisar a cobrança face aos objetivos anuais assumidos para 2018 e 2017, tanto no referente ao nível total da receita efetiva arrecadada como das suas componentes, no Gráfico 2, devendo salientar-se: (1) No período 2017–2019 a receita efetiva cresce, mas a um nível inferior ao objetivo implícito no respetivo OE, exceto no ano de 2017, em que a cobrança igualou o objetivo. Esta tendência deverá confirmar-se no ano em curso, uma vez que em 2018 a cobrança de receita se ficou 1,3 p.p. abaixo do objetivo, apresentando no período homólogo uma taxa de execução da receita mais elevada (71,9% em 2019 e 73,0% em 2018); (2) A receita fiscal e contributiva constitui o principal motor de crescimento da cobrança no triénio, contrariando as previsões iniciais subjacentes aos exercícios de programação orçamental, sendo este um traço comum ao

restante período de análise; (3) Verifica-se que a sobre-execução da componente fiscal e contributiva, não é suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva nos anos de 2018 e 2019. No ano de 2017, em que a cobrança total atinge o objetivo do OE, ainda assim, a componente fiscal e contributiva ultrapassa em larga escala o previsto (com um contributo de 4,0 p.p. face aos 2,3 p.p. inicialmente previstos); (4) A análise dos padrões de cobrança de receita no período 2017–2019 parece indiciar um padrão de sobreorçamentação da receita não fiscal e não contributiva (que agrega a receita corrente não fiscal nem contributiva e a receita de capital). Para além das implicações quanto ao nível total da receita cobrada, a suborçamentação persistente de determinados agregados da receita a par da recorrente sobreorçamentação de outros desvirtua, em certa medida, a orientação da política orçamental vertida no OE, uma vez que as indicações qualitativas do OE quanto ao impulso pretendido para cada tipo de receita acabam sistematicamente por não ser cumpridas. Este padrão na composição da receita tem uma correspondência na despesa, já que se conhece a ligação estreita que existe entre despesa de investimento e receita de capital. Com efeito, a despesa de capital e, em particular, a sua maior componente (investimento), abrem os anos com expectativas de crescimento substancial, com taxas de crescimento a dois dígitos que a execução depois não confirma. A subexecução do investimento será evidenciada na Subsecção 4.3.

Gráfico 2 – Execução versus previsão da receita efetiva e das suas componentes entre 2017 e 2019
(em percentagem e em pontos percentuais)



Fontes: CCE/2017, CGE/2018, DGO e cálculos da UTAO.

3.2 Receita fiscal

9. A receita fiscal cresceu 3,4% até ao final do terceiro trimestre, impulsionada pelos impostos indiretos. A cobrança excedeu os objetivos subjacentes ao OE/2019 em todos os subsectores das Administrações Públicas. A receita fiscal ascendeu a 38 192 M€ no final do mês de setembro, representando 58,6% da receita efetiva. A cobrança continua a evoluir a um bom ritmo, situando-se a taxa de execução no final do terceiro trimestre (74,5%) ligeiramente acima da observada no período homólogo (73,6%). O aumento de 1243 M€ na cobrança reflete um crescimento acumulado de 3,4%, com contributos de 1,0 p.p. dos impostos diretos e 2,3 p.p. dos impostos indiretos, superando no total em 1,2 p.p. o objetivo subjacente ao OE/2019 aprovado no Parlamento. Numa abordagem por subsectores

das AP, o Estado constitui-se como o principal cobrador de receita fiscal, sendo responsável por 2,9 p.p. do crescimento total (3,4%), com contributos menores das Administrações Subnacionais (0,4 p.p.) e dos Serviços e Fundos Autónomos (0,1 p.p.), devendo assinalar-se que o nível da cobrança superou os objetivos do OE/2019 em todos os subsectores. A análise da execução orçamental da receita está, naturalmente, ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1. Cumpre informar que, no caso da receita fiscal, se destacaram os seguintes fatores de ajustamento (*vide* painel inferior da Tabela 5): (1) o desfasamento temporal no registo da receita fiscal originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das obrigações fiscais até 2 de janeiro de 2019, com impacto relevante na cobrança do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco; (2) o diferente perfil temporal intra-anual de reembolsos de IRC e IVA nos dois anos em análise; (3) a adoção de um calendário fiscal diferente para o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), originando um diferente perfil intra-anual de cobrança do mesmo no biénio 2018–2019.

10. Os impostos diretos cresceram 2,3%, superando em cerca de cinco vezes o objetivo anual de 0,5%, destacando-se a cobrança de IRC. No final do terceiro trimestre a receita com impostos diretos havia ascendido a 17 034 M€, refletindo uma taxa de execução de 72,7%, o que representa uma aceleração do ritmo de cobrança face ao período homólogo (71,4%). Esta execução traduz um aumento de 2,3%, sensivelmente cinco vezes o objetivo subjacente ao OE/2019 (0,5%), tal como ilustrado no Gráfico 3. Numa análise por imposto, este crescimento tem origem no IRC (1,0 p.p.), IRS (0,8 p.p.) e Derrama (0,4 p.p.) — Tabela 5. Numa análise face aos objetivos anuais, ilustrada no Gráfico 3, verifica-se que todos os impostos desta categoria se situam acima do previsto no OE/2019.

11. A evolução favorável desta categoria de impostos foi determinada pelo subsector Estado, destacando-se a recuperação da cobrança ao nível das Administrações Subnacionais, com origem sobretudo na Derrama. Numa análise por subsectores, a cobrança no Estado continua a superar o previsto em todos os impostos desta categoria, conforme Tabela 5 e Tabela 19. Nas Administrações Subnacionais, assistiu-se neste mês a uma recuperação, com um crescimento acumulado de 3,0%, que compara favoravelmente com o objetivo de 1,6% do OE/2019. No conjunto, sobressai a Administração Local, cujo contributo de 3,1 p.p. foi parcialmente atenuado pelo desempenho negativo da Administração Regional (– 0,1 p.p.). Neste nível das Administrações, merecem destaque a evolução positiva da Derrama (2,6 p.p.) na Administração Local e o recuo do IRC (– 0,3 p.p.) e do IRS (– 0,1 p.p.) na Administração Regional, a contrastarem com a evolução positiva no subsector Estado.

12. Os impostos indiretos constituem o motor de crescimento da receita fiscal. O IVA apresenta um aumento de 4,8%. No final do terceiro trimestre, a receita com impostos indiretos atingiu 21 158 M€, o que representa um grau de execução de 75,9% do OE/2019 e reflete um crescimento de 4,2%, superando em 0,5 p.p. o objetivo anual (3,7%) — Tabela 5 e Tabela 19. Esta evolução denota uma ligeira desaceleração de 0,2 p.p. do ritmo de cobrança face ao mês anterior (4,4%). O IVA continua a afirmar-se como o principal motor desta categoria de impostos, representando 3,1 p.p. do aumento, seguido por Imposto do Selo e Imposto sobre Produtos Petrolíferos (com 0,4 p.p. cada), Imposto Único de Circulação e Outros (com 0,2 p.p. cada) e, em sentido oposto, pelo Imposto sobre Veículos (– 0,1 p.p.). Numa análise face aos objetivos anuais por imposto, constata-se que a cobrança do IVA, do Imposto do Selo, do Imposto sobre o Álcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes e do Imposto sobre Veículos se encontram abaixo do previsto — Gráfico 3.

13. A cobrança de impostos indiretos excede o objetivo em todos os subsectores, com exceção da Segurança Social. À semelhança do mês anterior, a cobrança continua a exceder o previsto nos subsectores Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Administrações Subnacionais, permanecendo abaixo do objetivo apenas na Segurança Social — *vide* Tabela 5 e Tabela 19.

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Receita Fiscal	36 950	38 192	1 243	3,4	50 192	51 292	1 100	2,2	73,6	74,5
Impostos diretos	16 654	17 034	380	2,3	23 315	23 427	112	0,5	71,4	72,7
Impostos indiretos	20 296	21 158	863	4,2	26 877	27 865	988	3,7	75,5	75,9
Contribuições Sociais	15 276	16 361	1 086	7,1	20 991	21 721	730	3,5	72,8	75,3
dos quais: Segurança Social	12 384	13 463	1 079	8,7	16 906	17 773	867	5,1	73,2	75,7
dos quais: CGA	2 839	2 847	8	0,3	4 010	3 877	-133	-3,3	70,8	73,4
Receita Fiscal e Contributiva	52 225	54 554	2 328	4,5	71 183	73 012	1 830	2,6	73,4	74,7

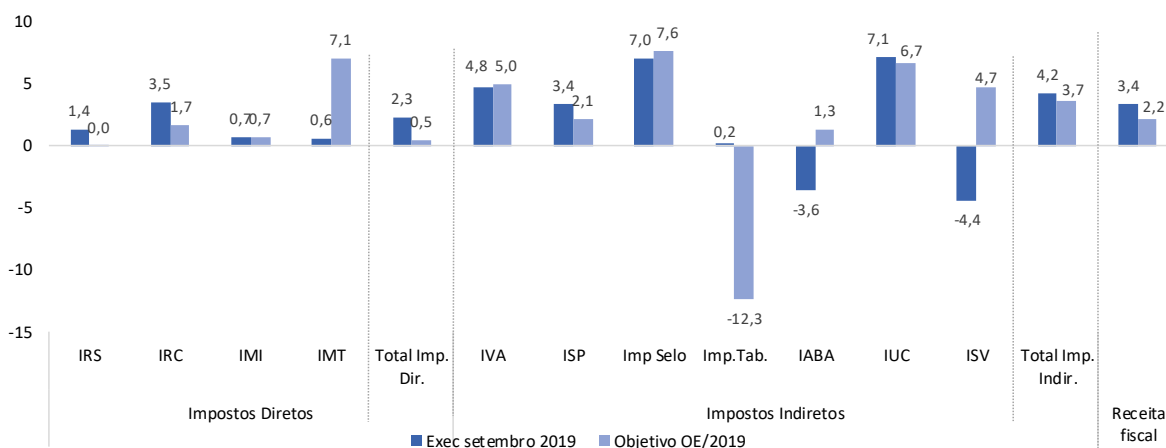
Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Subsector Estado, dos quais:	32 863	33 940,3	1 077	3,3	44 352	45 421	1 068	2,4	74,1	74,7
Impostos diretos	14 110	14 413	303	2,2	19 635	19 689	54	0,3	71,9	73,2
IRS	9 149	9 279	130	1,4	12 905	12 905	0	0,0	70,9	71,9
IRC	4 646	4 822	175	3,8	6 233	6 336	103	1,7	74,5	76,1
Outros	315	313	-2	-0,7	498	448	-50	-10,0	63,2	69,8
Impostos indiretos	18 754	19 527	774	4,1	24 717	25 732	1 015	4,1	75,9	75,9
ISP	2 564	2 651	87	3,4	3 425	3 504	79	2,3	74,9	75,7
IVA	12 645	13 256	611	4,8	16 670	17 499	829	5,0	75,9	75,8
ISV	597	571	-26	-4,4	767	803	36	4,7	77,9	71,1
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 082	1 084	2	0,2	1 451	1 272	-179	-12,3	74,6	85,2
IABA	219	211	-8	-3,6	291	295	4	1,3	75,2	71,6
Imposto do Selo	1 180	1 263	83	7,0	1 565	1 684	119	7,6	75,4	75,0
IUC	277	305	28	10,1	370	395	25	6,7	74,9	77,3
Outros	190	187	-3	-1,6	178	281	103	57,5	106,4	66,4
Serviços e Fundos Autónomos	466	489	24	5,1	687	618	-68	-10,0	67,8	79,2
Impostos diretos	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
IRC	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Impostos indiretos	466	489	24	5,1	687	618	-68	-10,0	67,8	79,1
ISP	-	-	0	-	0	11	11	-	-	0,0
IVA	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Outros	466	489	24	5,1	687	607	-80	-11,6	67,8	80,6
Segurança Social, impostos indiretos	180	179,2	-1	-0,7	242	241	-1	-0,3	74,7	74,4
Impostos indiretos	180	179	-1	-0,7	242	241	-1	-0,3	74,7	74,4
Administração Regional e Local	3 440	3 583,5	143	4,2	4 910	5 012	102	2,1	70,1	71,5
Impostos diretos	2 544	2 621	77	3,0	3 679	3 738	59	1,6	69,2	70,1
dos quais:										
IRS	240	237	-3	-1,3	393	-	-	-	-	-
IRC	115	108	-7	-5,8	166	-	-	-	-	-
IMT	737	742	5	0,6	1 004	1 075	71	7,1	-	-
IMI	990	997	7	0,7	1 510	1 521	11	0,7	-	-
Derrama	232	299	67	29,0	308	-	-	-	-	-
Outros	231	238	7	3,1	-	-	-	-	-	-
Impostos indiretos	896	963	66	7,4	1 231	1 274	42	3,4	72,8	75,6
dos quais:										
IVA	548	567	19	3,5	740	-	-	-	-	-
IUC	214	221	7	3,3	276	-	-	-	-	-
Total	36 950	38 192	1 243	3,4	50 191	51 292	1 101	2,2	73,6	74,5
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
IRS (1)	9 149	9 279			12 905	12 905				
IRC (1)	4 887	4 822			6 340	6 336				
IVA (1)	12 351	13 256			16 670	17 499				
ISP-Subsector Estado	2 564	2 790			3 286	3 643				
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 082	1 159			1 376	1 347				
ISP-SFAs	-	-			0	11				
Serviços e Fundos Autónomos					687	607				
IMI	1 059	997			1 510	-				
Total (antes de ajustamentos)	26 477	28 016	1 539	5,8	50 085	51 506	1 422	2,8	52,9	54,4
Ajustamentos										
IRC - Reavaliação de ativos						-107				
ISP-Alargamento prazo pagto tolerância				-139		139	-139			
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância				-75		75	-75			
Diferente perfil intra-anual de cobrança do IMI		-69								
Reembolsos do IRS										
Reembolsos do IRC		-241								
Reembolsos do IVA		294								

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Para estes impostos apenas existe informação disponível para a Administração Central, designadamente no referente aos referenciais anuais (CGE/2018 e OE/2019), não existindo informação desagregada para os objetivos anuais nas Administrações Subnacionais. | Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = Imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; IMT = Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis.

Gráfico 3 – Crescimento da receita fiscal por classe e por tipo de imposto
(em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

3.3 Receita contributiva

14. As contribuições sociais cresceram 7,1%, representando mais do dobro do objetivo anual explicitado no OE/2019 e constituindo-se como o principal motor do crescimento da receita efetiva no ano de 2019. No final do terceiro trimestre, as contribuições para sistemas de proteção social aumentaram 7,1%, excedendo em 3,6 p.p. o crescimento de 3,5% implícito no OE/2019 — Tabela 4. Este agregado apresenta um contributo de 1,7 p.p. para a variação total de + 4,7% da receita efetiva, constituindo-se como o principal motor do crescimento da cobrança, contribuindo para este desempenho a evolução do emprego e do mercado de trabalho. O grau de cobrança (75,3%) também se situa acima do período homólogo (72,8%), refletindo a aceleração da execução. O aumento de 8,7% nas contribuições para a Segurança Social representa uma aceleração de 0,1 p.p. face ao mês anterior e mesmo a Caixa Geral de Aposentações (CGA) aumentou 0,3 p.p., contrastando com o objetivo anual de - 3,3 p.p. subjacente ao OE/2019, que pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, uma vez que se trata de um sistema previdencial fechado a novas adesões e em processo natural de extinção progressiva a longo prazo.

3.4 Outras receitas

15. O crescimento da componente não fiscal e não contributiva da receita fixou-se em 6,0%, continuando a crescer a um ritmo muito aquém do expectável no OE/2019 e aumentando neste mês a distância face ao objetivo anual de 25% implícito no OE/2019, não se antecipando a sua recuperação no último trimestre. Até ao final do mês de setembro, a componente não fiscal nem contributiva da receita situou-se em 10 579 M€,¹ a que corresponde um crescimento homólogo de 6,0%, situando-se 19,0 p.p. abaixo do objetivo implícito ao OE/2019 (chega-se a estes números agregando linhas na Tabela 19). Esta cobrança reflete uma taxa de execução de 60,3%, situando-se significativamente aquém dos 71,2% alcançados no mesmo período do ano anterior. O aprofundamento da diferença entre a cobrança e o objetivo traduz-se num contributo agregado de - 3,2 p.p. para o desvio negativo de 1,5 p.p. da receita efetiva face à previsão anual, dos quais - 1,2 p.p. com origem nas receitas de capital

¹ A receita não fiscal nem contributiva consiste na soma das rubricas "Outras receitas correntes", receitas de capital e inclui também as diferenças de consolidação. A consolidação consiste na eliminação de operações realizadas entre entidades do perímetro das Administrações Públicas, o que pressupõe a correspondência entre a despesa e a receita registadas na entidade pagadora e na entidade recetora, respetivamente. Sempre que os registos contabilísticos nas duas entidades não coincidem, a operação de consolidação gera divergências por não ter sido possível anular nas rubricas e nas entidades em causa os valores simétricos. Na AdC, estes problemas estão concentrados nas transferências (correntes e de capital) e nas vendas de bens e serviços (e compras) no programa orçamental da Saúde. Por isso, para que o saldo da conta consolidada do sector AP não seja contaminado por aquela duplicação de quantias, a DGO cria uma rubrica "Diferenças de consolidação" nos agregados receita corrente, receita de capital, despesa corrente e despesa de capital (ver Tabela 19 e Tabela 20). O valor 10 579 M€ foi assim apurado a partir da Tabela 19: soma de "outras receitas correntes" com "diferenças de consolidação correntes" e "receitas de capital" (9084+38+1457). Este último valor inclui, por construção da Tabela 19, a verba de 8 M€ correspondente a "diferenças de consolidação na receita de capital".

e -1,9 p.p. das Outras Receitas Correntes, conforme ilustrado no Gráfico 1. É possível ventilar os conteúdos destas receitas no subsector Administração Central — compreende os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos. Tal é feito na Tabela 6. No seu conjunto, estes representam cerca de 83% da receita não fiscal nem contributiva cobrada de todas as AP, pelo que podem ser considerados representativos do total do sector.

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga			Ref. anuais		var. homóloga			Grau execução	
	2018	2019	M€	%	P.P.	2018	OE/2019	M€	%	P.P.	2018	OE/2019
Receita corrente não fiscal e não contributiva	7 575	7 897	322	4,3	4,3	10 354	12 121	1 767	17,1	17,1	73,2	65,2
Taxas, multas e outras penalidades	2 270	2 420	150	6,6	2,0	3 101	3 467	366	11,8	3,5	73,2	69,8
Transferências correntes	1 623	1 708	85	5,2	1,1	2 399	2 735	336	14,0	3,2	67,7	62,5
Administrações Públicas	1 124	1 295	171	15,2	2,3	1 547	1 758,7	212	13,7	2,0	72,6	73,6
União Europeia	383	305	-78	-20,3	-1,0	686	783,8	97	14,2	0,9	55,8	38,9
Outros	116	108	-8	-7,2	-0,1	165	192,2	27	16,2	0,3	70,3	56,1
Outras receitas correntes	3 631	3 622	-9	-0,3	-0,1	4 843	5 919	1 076	22,2	10,4	75,0	61,2
Rendimentos da propriedade	791	1 097	306	38,7	4,0	977	1 403	426	43,6	4,1	81,0	78,2
Venda de bens e serviços correntes	2 127	1 960	-167	-7,8	-2,2	2 912	3 406	494	17,0	4,8	73,0	57,6
Outras (correntes)	713	564	-149	-20,9	-2,0	954	1 110	156	16,4	1,5	74,7	50,8
Diferenças de consolidação	51	147				11	0					
Receita de capital	974	878	-96	-9,8	-9,8	1 478	2 518	1 040	70,4	70,4	65,9	34,9
Venda de bens de investimento	127	121	-6	-4,4	-0,6	214	331	118	55,1	8,0	59,4	36,6
Transferências de capital	798	731	-68	-8,5	-6,9	1 187	2 121	934	78,6	63,2	67,2	34,4
Administrações Públicas	4	7	3	80,8	0,3	11	22	11	98,8	0,7	34,5	31,4
União Europeia	617	560	-57	-9,3	-5,9	1 016	1 922	905	89,1	61,3	60,7	29,1
Outros	177	164	-13	-7,5	-1,4	160	178	17	10,9	1,2	110,5	92,2
Outras receitas de capital	42	19	-24	-56,0	-2,4	77	36	-41	-53,1	-2,8	54,7	51,3
Diferenças de consolidação	7	8				0	29					
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	8 549	8 775	227	2,7		11 832	14 639	2 806	23,7		72,2	59,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central

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

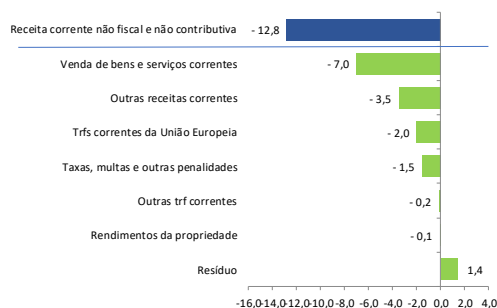
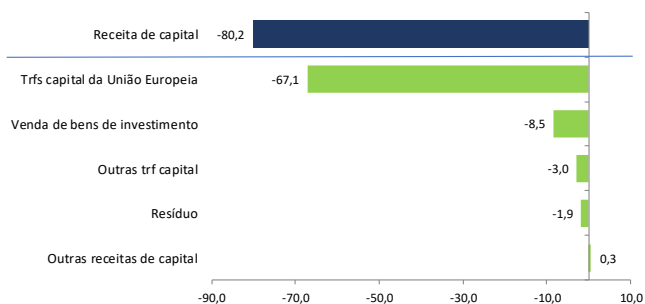


Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central

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



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

16. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central cresceu 4,3%, o que representa apenas cerca de 25% do objetivo anual do OE/2019. A venda de bens e serviços correntes denota o maior desvio, mas todas as rubricas se situam abaixo do previsto, com a taxa de execução a confirmar o abrandamento do ritmo de cobrança face ao período homólogo. A receita corrente não fiscal nem contributiva da AdC ascendeu a 7897 M€, representando 87% da cobrança total deste tipo de receita nas Administrações Públicas (Tabela 6). Este nível de cobrança reflete uma taxa de execução de 65,2%, inferior em 8,0 p.p. ao alcançado no período homólogo (73,2%). O aumento de 322 M€ na receita arrecadada representa um crescimento homólogo de 4,3%, situando-se 12,8 p.p. abaixo do objetivo subjacente ao OE/2019 (17,1%). A decomposição do desvio total encontra-se ilustrada no Gráfico 4, constatando-se que todos os subagregados registam contributos negativos para o desvio total: -7,0 p.p. das vendas de bens e serviços correntes, -3,5 p.p. das outras receitas correntes, -2,0 p.p. das transferências correntes da União Europeia, -1,5 p.p. das taxas multas e outras penalidades, -0,2 p.p. das outras transferências correntes e -0,1 p.p. dos rendimentos de propriedade. Apenas a componente do resíduo apresenta um contributo positivo de +1,4 p.p.. Neste relatório, a rubrica residual só inclui as diferenças de consolidação na receita corrente (147 M€). Como se explicou na nota de

rodapé 1, p. 8, estas diferenças aglutinam os valores que o exercício de consolidação do MF não conseguiu atribuir a nenhuma rubrica do classificador económico. O desvio nas transferências correntes da União Europeia reflete a quebra homóloga de 20,3% e uma baixa taxa de execução do OE/2019, apenas 38,9%, inferior em 16,9 p.p. à observada em idêntico período de 2018 — vide Tabela 6.

17. A subexecução da receita de capital tem origem, sobretudo, na quebra das transferências de capital da União Europeia, com reflexo negativo na despesa de investimento. A receita de capital da Administração Central no final do terceiro trimestre foi 878 M€, representando 60% da cobrança das Administrações Públicas. Assistiu-se a um decréscimo homólogo de 9,8% na cobrança, que contrasta com o crescimento de 70,4% que o MF previu no OE/2019 — vide Tabela 6. O desvio negativo de 80,2 p.p. face às previsões anuais (Gráfico 5) é maioritariamente explicado pelas transferências de capital da União Europeia (- 67,1 p.p.) e, em menor escala, pela venda de bens de investimento (- 8,5 p.p.), pelas outras transferências de capital (- 3,0 p.p.), pelo resíduo (- 1,9 p.p.) e pelas outras receitas de capital (0,3 p.p.) observáveis no Gráfico 5. As transferências de capital da União Europeia apresentam uma taxa de execução de 34,4%, que representa aproximadamente metade da observada em idêntico período do ano anterior (67,2%). Note-se que, no objetivo formulado pelo OE/2019, as transferências de capital da UE deveriam ser responsáveis por cerca de 76,3% da receita de capital total. A subexecução desta receita tem impacto na despesa com investimento, cujo financiamento pretende assegurar.

4 Despesa efetiva

4.1 Visão panorâmica

18. A execução da despesa efetiva em 2018, aferida pela CGE/2018, foi inferior à estimativa de execução apresentada no relatório da POE/2019 divulgado em outubro de 2018 no montante de 72 M€. No entanto, verificaram-se diferenças significativas nalgumas rubricas de despesa. Tendo em consideração que a estimativa de execução terá sido uma referência para estabelecer a dotação orçamental para o ano de 2019, então os desvios na execução de 2018 poderão conduzir a desvios em 2019. Consequentemente, diferenças significativas identificadas em algumas rubricas de despesa entre a estimativa de execução para 2018 divulgada em outubro de 2018 (POE/2019) e a execução da CGE/2018 têm implicações nas taxas de variação homólogas para 2019, na medida em que afetam a base (o denominador) da comparação. A execução das componentes de despesa “aquisição de bens e serviços” e “transferências de capital” ficou acima da estimativa, enquanto o investimento, os juros, os subsídios e as transferências correntes foram inferiores à estimativa. Com efeito, a ocorrência destas diferenças terá efeitos na taxa de crescimento da execução da respetiva despesa em 2019, com resultados diferentes dos antecipados na POE/2019, visto que esta teve como referência a estimativa de execução apresentada pelo Ministério das Finanças, que se veio a revelar diferente da execução da CGE/2018.

19. A despesa de capital registou um peso de 6,2% da despesa efetiva até ao final do terceiro trimestre de 2019, ligeiramente acima do observado no mesmo período do ano anterior, tendo acumulado 3913 M€ até ao final de setembro de 2019 (Tabela 3 e Tabela 19). A componente do investimento representou 4,8% da despesa efetiva até ao terceiro trimestre de 2019. Na despesa corrente primária (Tabela 7), que se situou em 53 146 M€, destacam-se os montantes das transferências correntes e das despesas com pessoal, que correspondem a 43,2% e 24,3%, respetivamente, da despesa efetiva. Nas outras despesas correntes encontra-se registada a execução de 76,4 M€ relativa a uma *tranche* da indemnização dos lesados do antigo Banco Espírito Santo (BES).

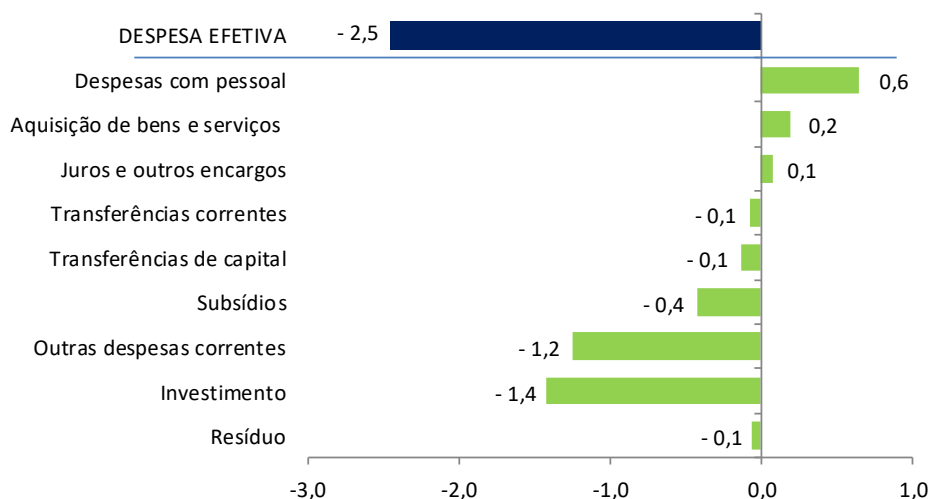
Tabela 7 – Despesa corrente primária e principais rubricas
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-setembro				Ref. Anuais				Grau execução	
	2018	2019	var. homóloga		2018	OE/2019	var. homóloga		2018	OE/2019
			M€	%			M€	%		
Despesa Corrente Primária	50 939	53 146	2 206	4,3	73 265	77 258	3 993	5,5	69,5	68,8
<i>Despesas com pessoal</i>	14 670	15 358	688	4,7	20 610	21 039	429	2,1	71,2	73,0
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	8 652	8 863	211	2,4	12 919	13 056	137	1,1	67,0	67,9
<i>Transferências correntes</i>	26 138	27 311	1 173	4,5	36 943	38 698	1 755	4,8	70,8	70,6
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	16 199	17 041	842	5,2	22 461	23 929	1 468	6,5	72,1	71,2
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	6 799	6 903	104	1,5	9 695	9 858	164	1,7	70,1	70,0
<i>Subsídios</i>	627	745	119	18,9	953	1 492	538	56,5	65,7	49,9
<i>Outras despesas correntes</i>	803	781	-22	-2,8	1 063	2 117	1 054	99,1	75,5	36,9

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.

20. Até setembro de 2019, a despesa efetiva aumentou 4% em termos homólogos, sendo inferior à taxa de variação implícita ao OE/2019 para o total do ano (6,4%). Tendo por referência o OE/2019, o valor orçamentado é de 93 021 M€, refletindo um acréscimo de 5629 M€ ou 6,4% em relação à execução de 2018 (Tabela 3 e Tabela 19). Até ao final do terceiro trimestre de 2019, excluindo despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e juros, as restantes componentes apresentaram taxas de variação homóloga abaixo do objetivo para o total do ano 2019 (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 19. A soma dos contributos das componentes de despesa diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 19.

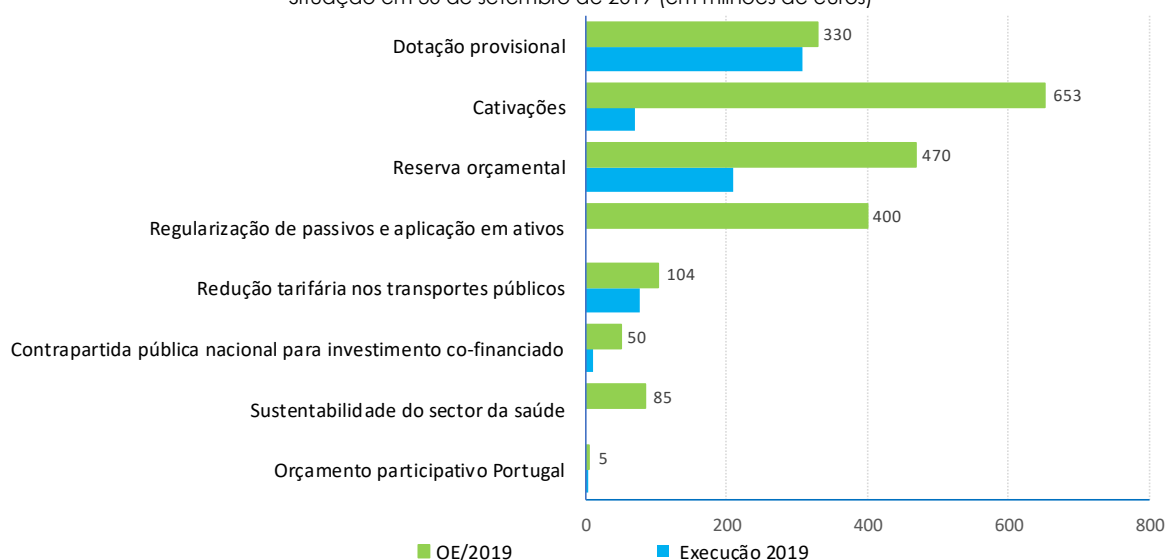
21. O montante de dotação provisional orçamentado na lei do OE/2019 situou-se em 330 M€, sendo que foram reafectados 307 M€ até ao final do terceiro trimestre, essencialmente para o reforço do Ministério da Educação para despesas com pessoal (230 M€) e para encargos com a medida de implementação progressiva de manuais gratuitos no ensino público (60 M€). No Gráfico 7 apresentam-se as dotações iniciais aprovadas no OE/2019 cuja utilização depende de autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças e que se destinam a ser utilizadas nos programas orçamentais sectoriais. A centralização destas dotações no programa orçamental do Ministério das Finanças representa um instrumento de controlo da despesa.² O instrumento deste tipo com maior volume designa-se por "cativações". A dotação inscrita no gráfico (653 M€) corresponde apenas às dotações fixadas na lei do OE/2019; a ela se somam as cativações adicionais resultantes da aplicação do decreto-lei de execução orçamental publicado em 28/06/2019 e cujo montante ainda não foi

² Em rigor, a Reserva Orçamental é uma rubrica presente em todos os programas orçamentais, mas deve também considerar-se um instrumento de controlo da despesa na medida em que a sua utilização carece de autorização daquele membro do Governo.

divulgado pela DGO.³ No OE/2019 passou-se a incluir uma dotação centralizada que visa assegurar a redução tarifária nos transportes públicos no valor de 104 M€ (art.º 234.º da Lei do OE/2019), a qual foi reafectada em 78 M€ até setembro. Além disso, o orçamento do Ministério das Finanças para 2019 inclui dotações centralizadas que têm como finalidade a regularização de passivos e a aplicação em ativos no montante de 400 M€ (380 M€ em ativos financeiros e 20 M€ em aquisição de bens e serviços), a contrapartida pública nacional para investimento cofinanciado (50 M€), a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e o orçamento participativo (5 M€).⁴ Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica.

Gráfico 7 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros. Os montantes de cativeirações determinados pelo OE/2019 e apurados pela DGO situam-se em 653 M€, sendo que no final de junho este agregado valia 582 M€. O gráfico não inclui as cativeirações adicionais que foram estabelecidas pelo decreto-lei de execução orçamental de 2019. Este foi publicado em 28/06/2019 e a DGO deverá apurar os respetivos montantes e publicar na Síntese de Execução Orçamental. Em 2018, o decreto-lei de execução orçamental foi publicado no dia 15/05/2018 e a informação sobre as cativeirações foi publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 27/08/2018.

4.2 Despesa corrente

22. Até ao terceiro trimestre de 2019, o acréscimo das despesas com pessoal foi superior à taxa de variação implícita no OE/2019 para o total do ano. Os encargos com pessoal orçamentados no OE/2019 ascendem a 21 039 M€, o que corresponde a um acréscimo de 429 M€ ou 2,1% em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 8 e Tabela 19). Até setembro de 2019, o acréscimo situou-se em 4,7%, sendo superior ao previsto no OE/2019 em 2,6 p.p.. A nível da Administração Central (AdC), a despesa com pessoal está a crescer ao dobro do ritmo previsto para o conjunto do ano. Os programas orçamentais que apresentam maior grau de execução na AdC, são o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (77,1%) e o P013—Saúde (74,6%). Também são os programas com maior acréscimo percentual de execução face ao período homólogo. De referir que, no caso do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, o orçamento inicial para despesas com pessoal em anos anteriores tem sido insuficiente para a despesa executada. No OE/2019, a despesa orçamentada (4607 M€) é inferior à execução do ano de 2018 (4804 M€). Contudo, a dotação deste programa orçamental foi, entretanto, reforçada no decorrer do ano em curso no montante de 230 M€, por contrapartida da dotação provisional.

³ Causa estranheza a demora verificada este ano na fixação das cativeirações adicionais e na sua divulgação na Síntese de Execução Orçamental. Em 2018, o decreto-lei que as fixou foi publicado a 15 de maio e a discriminação dos montantes por programa orçamental aconteceu cerca de três meses depois. A omissão desta informação prejudica a transparência orçamental.

⁴ De salientar que, no conjunto destas dotações centralizadas, encontra-se orçamentada despesa não efetiva com ativos financeiros, precisamente na regularização de passivos e na aplicação em ativos (380 M€).

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Administração Central , por programa	11 796	12 273	478	4,0	16 558	16 891	332	2,0	71,2	72,7
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	3 444	3 553	109	3,2	4 804	4 607	-196	-4,1	71,7	77,1
<i>Saúde</i>	2 961	3 162	201	6,8	4 153	4 239	86	2,1	71,3	74,6
<i>Segurança Interna</i>	1 140	1 161	21	1,9	1 585	1 609	24	1,5	71,9	72,2
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	956	1 026	70	7,3	1 393	1 546	153	11,0	68,6	66,4
<i>Defesa Nacional</i>	855	854	-1	-0,1	1 197	1 223	26	2,1	71,4	69,8
<i>Justiça</i>	689	705	16	2,4	970	973	3	0,3	71,0	72,5
<i>Órgãos de Soberania</i>	188	189	1	0,6	265	268	3	1,1	71,0	70,7
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	251	261	10	4,0	355	421	66	18,6	70,8	62,1
<i>Finanças</i>	409	424	15	3,6	570	619	49	8,6	71,7	68,4
Segurança Social	191	202	11	5,8	267	306	38	14,3	71,5	66,2
Administração Regional e Local	2 683	2 883	200	7,4	3 784	3 843	59	1,6	70,9	75,0
Total	14 670	15 358	688	4,7	20 610	21 039	429	2,1	71,2	73,0

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

23. Até setembro de 2019, o aumento na despesa em aquisição de bens e serviços foi superior à taxa de variação prevista no OE/2019 para o total do ano. No entanto, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, o acréscimo foi inferior ao previsto no OE/2019. A execução consolidada nas AP acumulou 8863 M€ até setembro de 2019, correspondendo a um aumento de 2,4%, acima do crescimento de 1,1% subjacente ao OE/2019 para o conjunto do ano (Tabela 7, Tabela 9 e Tabela 19). No entanto, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução situou-se em 4225 M€ até ao 3º trimestre de 2019, o que corresponde a um acréscimo de 4,3%, ficando aquém do objetivo anual de 11,4%. A execução do programa orçamental P013—Saúde representa cerca de 52% desta despesa das Administrações Públicas até setembro de 2019. A despesa orçamentada para o P013—Saúde é de 6081 M€, sendo que, mesmo adicionando a totalidade da dotação centralizada para a área da saúde (85 M€), a dotação do OE/2019 para aquisição de bens e serviços no P013 será inferior à execução de 2018 (CGE/2018). Dentro do P013—Saúde destaca-se o Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), cuja despesa executada atingiu 462 M€ até setembro de 2019, sendo 58 M€ acima do observado no período homólogo. Este resultado reflete um grau de execução de 84,1% até ao terceiro trimestre de 2019 do total orçamentado no OE/2019, sendo superior ao verificado em igual período do ano anterior (74,6%).

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Administração Central , dos quais: (1)	6 434	6 560	126	2,0	9 703	9 776	73	0,8	66,3	67,1
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	62	127	65	-	110	130	21	18,9	56,4	97,3
<i>Saúde</i>	4 603	4 638	35	0,8	6 658	6 081	-576	-8,7	69,1	76,3
<i>ADSE</i>	404	462	58	14,4	541	550	9	1,6	74,6	84,1
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	140	144	5	3,3	237	260	23	9,6	58,9	55,5
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	0	-	-	-	20	-	-	-	0,0
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	0	-	-	-	85	-	-	-	0,0
<i>Segurança Interna</i>	136	112	-24	-17,4	240	234	-6	-2,4	56,7	48,0
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	191	211	20	10,6	325	324	-1	-0,3	58,7	65,1
<i>Defesa Nacional</i>	232	223	-9	-3,8	444	495	51	11,5	52,2	45,0
<i>Justiça</i>	166	218	52	31,5	268	365	96	35,8	61,8	59,9
<i>Economia</i>	71	48	-23	-31,8	108	112	4	3,5	65,5	43,2
<i>Ambiente</i>	98	116	18	18,5	158	225	68	43,0	61,9	51,3
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	314	313	-1	-0,4	503	635	132	26,2	62,5	49,3
Segurança Social	43	50	7	17,5	66	117	51	77,6	64,9	43,0
Administração Regional e Local	2 176	2 253	77	3,6	3 150	3 280	130	4,1	69,1	68,7
Total	8 652	8 863	211	2,4	12 919	13 056	137	1,1	67,0	67,9
Sub total, sem programa Saúde	4 049	4 225	176	4,3	6 261	6 975	714	11,4	64,7	60,6

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central inclui duas dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças que perfazem 105 M€ e que visam a execução noutros ministérios, nomeadamente com a finalidade de assegurar a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€) e a regularização de passivos não financeiros da Administração Central (20 M€).

24. Até ao final do terceiro trimestre de 2019, a despesa com subsídios aumentou a um ritmo abaixo do que se encontra subjacente no OE/2019, devido, sobretudo, aos contributos da Segurança Social e da Administração Central.⁵ A despesa com subsídios foi de 745 M€ até setembro de 2019, refletindo um grau de execução de 49,9% (Tabela 7, Tabela 10 e Tabela 19), inferior ao observado no mesmo período do ano anterior (65,7%). Por subsector, o principal contributo para o baixo grau de execução encontra-se na Segurança Social (42,2%), seguido do da Administração Central (51,7%), devido ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (46,1%).

Tabela 10 – Subsídios das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
	Administração Central , dos quais:	279	280	1	0,2	426	542	116	27,3	65,6
<i>Assembleia da República</i>	24	16	-8	-32,7	27	26	-1	-2,3	90,4	62,3
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	20	35	14	69,6	51	59	8	15,1	40,2	59,2
<i>Bonificação de juros</i>	18	18	0	2,5	27	41	13	48,9	65,2	44,9
<i>IEFP</i>	166	154	-12	-7,2	235	334	99	42,0	70,6	46,1
<i>IFAP</i>	11	14	2	21,9	21	30	10	46,5	53,8	44,8
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	23	24	0	1,6	30	32	1	3,7	76,1	74,5
Segurança Social	267	336	69	25,9	387	796	409	105,9	69,0	42,2
Administração Regional e Local	80	130	49	61,0	141	154	13	9,3	57,0	83,9
Total	627	745	119	18,9	953	1 492	538	56,5	65,7	49,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

25. No período janeiro-setembro de 2019, as transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas aumentaram a um ritmo inferior ao previsto no OE/2019, devido, sobretudo, ao contributo do subsector da Segurança Social. O valor para despesas com transferências correntes previsto no OE/2019 é de 38 698 M€, refletindo um acréscimo de 1755 M€ (ou 4,4%) em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 11 e Tabela 19). As transferências correntes registaram um grau de execução de 70,6%, ligeiramente inferior ao verificado no período homólogo (70,8%). Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução se situou em 17 265 M€, o que corresponde a uma taxa de variação de 5%, abaixo do previsto para o conjunto do ano (6,2%). Na Administração Central, destaca-se a dotação orçamentada para a transferência para a Grécia (44 M€), no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e a Grécia, a qual não registou execução até ao terceiro trimestre de 2019, à semelhança da ausência de execução verificada em anos anteriores. Por entidade, destaca-se o baixo grau de execução do Fundo de Ação Social do Ensino Superior (57,2%).

⁵ De referir que, em classificação económica, a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais são registados como transferências correntes para as famílias.

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Administração Central , dos quais:	9 460	9 649	190	2,0	13 633	13 839	206	1,5	69,4	69,7
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 799	6 903	104	1,5	9 695	9 859	164	1,7	70,1	70,0
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 293	1 353	60	4,6	1 724	1 804	80	4,6	75,0	75,0
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	164	175	11	7,0	220	213	-6	-2,9	74,4	81,9
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	57	66	10	16,8	92	88	-4	-4,2	61,8	75,4
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	177	189	12	7,0	278	282	4	1,5	63,6	67,1
<i>IFAP</i>	101	77	-24	-23,6	386	222	-164	-42,5	26,2	34,9
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	79	62	-17	-21,8	106	108	2	2,1	74,3	56,9
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	113	114	1	0,9	145	199	53	36,6	77,4	57,2
<i>Contribuições e quotas para organizações internacionais</i>	42	40	-1	-3,5	74	65	-9	-12,5	56,3	62,1
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	44	44	-	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	28	30	2	5,7	39	50	10	25,7	72,0	60,6
<i>IEFP</i>	43	50	7	16,5	65	78	12	18,6	65,1	63,9
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	32	41	8	25,4	49	61	12	23,4	65,5	66,5
<i>Fundo Ambiental</i>	52	95	43	83,3	185	176	-9	-4,7	27,9	53,8
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i>	60	59	-1	-1,9	89	79	-10	-11,3	67,9	75,1
Segurança Social	16 446	17 265	819	5,0	22 815	24 222	1 407	6,2	72,1	71,3
Administração Regional e Local	432	498	67	15,4	607	637	30	4,9	71,1	78,2
Total	26 138	27 311	1 173	4,5	36 943	38 698	1 755	4,8	70,8	70,6
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 919	6 903	-16	-0,2	9 695	9 859	164	1,7	71,4	70,0
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 260	1 455	194	15,4	1 724	1 804	80	4,6	73,1	80,6
Total	26 337	27 412	1 076	4,1	37 055	38 698	1 643	4,4	71,1	70,8

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

4.3 Despesa de capital

26. Até ao final do terceiro trimestre de 2019, as despesas de capital apresentaram um crescimento homólogo muito abaixo da taxa de variação prevista no OE/2019 para o conjunto do ano, sobretudo na componente de investimento.⁶ As despesas de capital aumentaram 6,9% até setembro de 2019 em termos homólogos (Tabela 3 e Tabela 19), sendo inferior ao acréscimo previsto no OE/2019 (30,9%). O investimento representou 77% das despesas de capital até ao terceiro trimestre de 2019. A sua taxa de execução quedava-se então em 50,6%. Os sinais de sobreorçamentação do investimento vêm-se repetindo todos os meses, ao longo dos últimos anos, como vários relatórios UTAO desta coleção têm evidenciado. Como se notou no final do parágrafo 8, este padrão de subexecução do investimento acompanha o padrão de subexecução da receita de capital e, em menor grau, das “outras receitas correntes”. Mais ainda, a análise detalhada da receita de capital da AdC efetuada no parágrafo 17, p. 10, confirma aquele diagnóstico e precisa que a subexecução (ou sobreorçamentação) da receita está localizada nas rubricas que, na prática, sustentam o financiamento do investimento da AdC: transferências da UE e venda de património — a constatação das magnitudes dos desvios negativos patentes no Gráfico 5 e da diferença entre o objetivo de crescimento para o investimento da AdC em 2019 (50,5%) e o crescimento conseguido nos três primeiros trimestres (6,3%) é eloquente.

27. Na apreciação do investimento das Administrações Públicas é preciso ter cuidado na interpretação dos fluxos atribuídos à empresa Infraestruturas de Portugal devido ao seu papel nas Parcerias Público-Privadas (PPP) do sector rodoviário. Esta empresa é o parceiro público em tais PPP. Em termos genéricos, os parceiros privados constroem e mantêm as infraestruturas rodoviárias sob concessão do Estado, atribuindo-lhes os contratos de parceria também tarefas de exploração que geram, naturalmente, despesas correntes e de capital. De acordo com os contratos, são os parceiros privados que realizam anualmente despesa de investimento, outra despesa de capital, amortização de dívidas e despesa corrente, incluindo o pagamento de juros de empréstimos contraídos para realizar obrigações contratuais. Em troca, o parceiro público paga uma renda, nos termos contratualmente definidos, que visa ressarcir o parceiro privado da liquidação daquelas despesas, incluindo a remuneração previamente definida e podendo ainda incluir compensações contratuais, como reposições de equilíbrio financeiro (REF). Na relação financeira entre os parceiros, pode também haver lugar a pagamentos dos parceiros privados à Infraestruturas de Portugal, S.A., nomeadamente os que decorrem

⁶ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados do pagamento das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 1).

da aplicação de penalidades aos concessionários e da entrega à empresa das receitas de portagem deduzidas de eventuais custos de cobrança e transferência. O saldo destas relações é designado como Encargos Líquidos do concedente (Estado, através da Infraestruturas de Portugal) nos relatórios que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) do Ministério das Finanças publica regularmente. No [Relatório UTAO n.º 16/2019](#), de 27 de setembro, deu-se conta do montante total destes encargos líquidos em 2018 e da sua distribuição por parceria. Apuraram-se encargos líquidos de 1130 M€ em 2018 (encargos brutos de 1488 M€ e receitas de 358 M€), ano em que os parceiros privados nas PPP rodoviárias investiram apenas 67 M€. Por estes números se percebe que tomar o valor de encargos líquidos pagos pela Infraestruturas de Portugal no ano *t* como uma medida do investimento público em rodovias no ano *t* comporta uma enorme sobreavaliação do fluxo de investimento que realmente foi acrescentado à economia por parte das concessões. Todavia, a informação primária a que a UTAO acede nos sistemas de informação da DGO e nas publicações da UTAP não permite uma aproximação mais fina. O melhor contributo que se consegue dar para apreciar o fluxo de investimento do conjunto das Administrações Públicas através do sistema de contabilidade orçamental que o Ministério das Finanças tem é isolando a parcela atribuída às concessões sob gestão da Infraestruturas de Portugal, como a UTAO faz na Tabela 12. Em conformidade, esta sobreavaliação substantiva do investimento público afetará tanto a previsão orçamental como a sua execução, embora não necessariamente no mesmo montante. Feita esta ressalva, passe-se à apreciação do investimento das Administrações Públicas.

28. Excluindo a despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal, a despesa em investimento até ao final do terceiro trimestre de 2019 situou-se em 1893 M€, refletindo um grau de execução de 42,4%.⁷ Os dados sobre a despesa de investimento constam da Tabela 12. O investimento da empresa Infraestruturas de Portugal, excluído de concessões, situou-se em 102 M€, o que corresponde a um grau de execução de 25,1%. Nos restantes programas orçamentais, os principais montantes orçamentados para 2019 encontram-se no P006—Defesa Nacional (388 M€) e P013—Saúde (322 M€), sendo que no período janeiro–setembro de 2019 a execução situou-se em 137 M€ e 92 M€, refletindo graus de execução de 35,3% e 28,7%, respetivamente.

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Administração Central , dos quais: (1)	1 657	1 761	104	6,3	2 532	3 811	1 279	50,5	65,4	46,2
Infraestruturas de Portugal (IP)	1 197	1 222	25	2,1	1 614	1 900	286	17,8	74,2	64,3
Concessões (2)	1 105	1 120	15	1,3	1 473	1 493	20	1,3	75,0	75,0
Outros investimentos da IP	92	102	10	11,0	140	407	267	-	65,5	25,1
Defesa Nacional	126	137	11	8,5	262	388	126	48,1	48,2	35,3
Saúde	81	92	11	13,7	140	322	182	-	58,1	28,7
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	57	64	7	12,7	112	129	18	15,7	51,1	49,8
Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar	13	20	7	49,5	25	84	59	-	52,4	23,6
EDIA	3	5	2	60,3	6	43	37	-	53,4	12,5
Programas Polis	13	13	0	0,4	16	53	37	-	83,4	25,1
CP - Comboios de Portugal	10	13	3	32,8	18	48	30	-	55,1	27,8
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	20	17	-2	-11,2	24	73	49	-	81,0	23,9
Metro do Porto	10	9	-1	-11,3	13	72	59	-	76,2	12,6
Metropolitano de Lisboa	11	7	-4	-37,7	26	80	54	-	42,4	8,7
Dotação centralizada: contrapartida pública nacional	-	10	-	-	-	50	-	-	-	19,8
Segurança Social	7	12	6	83,9	23	54	32	-	29,4	22,6
Administração Regional e Local	1 141	1 240	99	8,6	1 856	2 092	236	12,7	61,5	59,3
Total	2 804	3 012	208	7,4	4 411	5 957	1 547	35,1	63,6	50,6
Sub total, sem concessões da IP	1 699	1 893	193	11,4	2 937	4 464	1 527	52,0	57,9	42,4
<i>Por memória :</i>										
Infraestruturas de Portugal (IP)	1 176	1 136	-40	-3,4	1 614	1 900	286	17,8	72,9	59,8
Concessões (2)	1 084	1 034	-50	-4,6	1 473	1 493	20	1,3	73,6	69,3
Outros investimentos da IP	92	102	10	11,0	140	407	267	-	65,5	25,1
Total	2 784	2 927	143	5,1	4 411	5 957	1 547	35,1	63,1	49,1

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

⁷ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2019 inclui a dotação inicial em despesas com investimento no valor de 1900 M€, destacando-se o montante da componente concessões e subconcessões a PPP (1493 M€). Até ao terceiro trimestre de 2019, a execução desta componente principal das despesas de investimento situou-se em 1034 M€, sendo que no período homólogo a execução tinha sido de 1084 M€.

29. As transferências de capital pagas pelas AP estão a crescer abaixo do ritmo previsto no OE/2019 aprovado pela AR. Relativamente às transferências de capital, o valor orçamentado de 1435 M€ corresponde a um crescimento de 22,4% (Tabela 13), sendo que até setembro de 2019 o grau de execução foi de 58,5%, com uma expansão de apenas 14,0% face aos pagamentos efetuados no período homólogo. O afastamento da execução face à dotação é maior nos subsectores Segurança Social e Subnacional. Convém notar que, pela sua natureza, as transferências de capital não têm uma execução regular ao longo do ano. Na AdC, o Fundo de Resolução apresenta o grau de execução mais elevado (95%), o que corresponde à contribuição de Portugal para o Fundo Único de Resolução (instituição europeia) no montante de 124 M€. Em sentido contrário, as principais entidades registaram um baixo grau de execução, essencialmente, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (44,8%), o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (53,2%) e o conjunto da Administração Local e Regional. Adicionalmente, de referir que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial para 2019 nem execução até setembro de 2019.⁸

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

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
	Administração Central, dos quais:	509	565	56	11,0	846	963	116	13,8	60,2
<i>Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu</i>	132	124	-9	-6,7	132	130	-2	-1,9	100,0	95,0
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	57	57	1	1,0	81	66	-15	-18,5	70,0	86,8
<i>IAPMEI</i>	32	36	4	12,8	51	78	27	53,0	63,0	46,5
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	122	130	7	5,9	157	289	132	83,8	77,7	44,8
<i>IFAP</i>	148	197	48	32,6	240	370	130	54,1	61,8	53,2
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	0	0	0	-	156	0	-156	-100,0	0,0	-
Segurança Social	1	1	0	-10,1	5	8	3	62,9	22,2	12,3
Administração Regional e Local	226	273	47	20,7	321	464	143	44,4	70,3	58,7
Total	736	839	103	14,0	1 172	1 435	262	22,4	62,8	58,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

30. Esta secção expande a inovação introduzida no número anterior desta coleção. O [Relatório UTAO n.º 17/2019](#), de 14 de outubro, explicou os múltiplos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA). Como então foi dito, é intenção da UTAO aprofundar progressivamente o conhecimento da realidade económica e financeira de todos eles. Neste número, é dado mais um passo neste sentido. Pela primeira vez, a UTAO decompõe a execução orçamental consolidada da Segurança Social nos dois sistemas principais de proteção que ela gere, o sistema previdencial e o sistema de proteção social de cidadania. Noutra oportunidade, será acrescentado a componente pública do sistema complementar (o regime público de capitalização). A Subsecção 5.1 é, pois, dedicada à Segurança Social e tem dois pontos: execução agregada e execução por sistema. A Subsecção 5.2 é dedicada, nos moldes habituais, à execução agregada da CGA.

5.1 Segurança Social

5.1.1 Situação orçamental consolidada

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

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

32. O saldo positivo não ajustado apurado na execução orçamental da Segurança Social até setembro de 2019 é significativamente superior ao apurado no período homólogo e perspetiva-se a superação da meta deste ano. Antes dos ajustamentos efetuados pela UTAO para assegurar a comparabilidade com o período homólogo anterior, a Segurança Social, em termos acumulados até setembro, registou um saldo positivo de 2494 M€ (Tabela 1 e Tabela 14). Este resultado supera em 829 M€ o saldo projetado para o conjunto do ano (1665 M€) no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República. O excedente obtido até setembro corresponde a uma melhoria de 649 M€ em relação ao registado no mesmo período do ano anterior (1845 M€) — linhas 1 a 7 da Tabela 15. Este saldo reflete o facto da taxa de crescimento da receita efetiva (8,6%) ter sido superior à da despesa efetiva (6,0%). Do lado da receita, a variação é explicada pela evolução das contribuições e quotizações, com um crescimento de 8,7%, acima do projetado no OE/2019 (5,1%) e por um fluxo adicional de transferências do OE no montante de 186,6 M€ relativo à consignação dos impostos AIMI e IRC. Em contraponto, as transferências do Fundo Social Europeu (FSE) registaram um crescimento bastante abaixo do previsto no OE/2019 (31,4% contra 104,4%). No que concerne à despesa, o acréscimo de 6,0% é inferior ao limite de 10,0% inscrito no OE/2019, sendo esta variação justificada pelo desempenho das rubricas relativas a subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-5%), ação social (4,2%) e despesas com ações de formação profissional (24,3%), que registam execuções abaixo do referencial projetado para 2019 (-2,1%, 11,4% e 106,5%, respetivamente) — Tabela 15, parte superior. A expectativa de superação do excedente previsto no OE/2019 é melhor alicerçada nos argumentos adiante expostos (parágrafos 33, 34 e 36 a 38).

Tabela 14 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados

(em milhões de euros)

	jan/19	fev/19	mar/19	abr/19	mai/19	jun/19	jul/19	ago/19	set/19	Total
Receita Efetiva	2590	2428	2206	2329	2238	2382	2716	2487	2454	21829
Contribuições e quotizações	1600	1380	1355	1389	1425	1465	1737	1621	1490	13463
Transferências do OE	734	718	697	713	697	697	697	697	842	6491
Transferências do Fundo Social Europeu	154	134	51	82	33	61	154	81	31	781
Despesa Efetiva	2067	1938	1960	1990	2013	2065	3246	2057	2001	19335
Pensões	1224	1219	1205	1233	1244	1267	2464	1251	1243	12350
Prestações de desemprego	111	108	102	98	97	93	95	95	96	896
Ação Social	140	137	140	145	143	171	147	167	149	1337
Ações de Formação Profissional	102	42	67	57	70	72	59	88	57	614
Saldo	524	490	246	339	226	317	-530	430	453	2494

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

33. O saldo da Segurança Social, após o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, registou um acréscimo de 28,8% face ao verificado no período homólogo e deverá ultrapassar o excedente previsto no OE/2019 para o ano todo. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2018–2019 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intra-anual entre um ano e outro: i) expurgo do saldo de fundos europeus (transferências do Fundo Social Europeu via programas operacionais do PT2020 e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) via Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em ambos os casos destinadas a beneficiários fora do sector das AP) por forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Caixa 1, fatores de ajustamento 3 e 1, respetivamente). Após a introdução dos respetivos ajustamentos na informação fornecida pela DGO, que se traduz na redução de receita no montante de 253 M€, verifica-se que o saldo da Segurança Social passou para 2241 M€, superior em 501 M€ (+ 28,8%) (parte inferior da Tabela 15, linha 6.A.) ao registado no período homólogo de 2018 (1740 M€). Como se notará na análise das parcelas nos próximos parágrafos, esta melhoria substancial do saldo está ancorada na dinâmica da receita com quotizações e contribuições muito positiva e acima da meta orçamental e na expansão da despesa com prestações moderada e inferior à projetada para o conjunto do ano no OE/2019. Estes dois vetores alimentam fortemente a expectativa de superação do objetivo orçamental para o saldo ajustado e que é de 1422 M€.

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

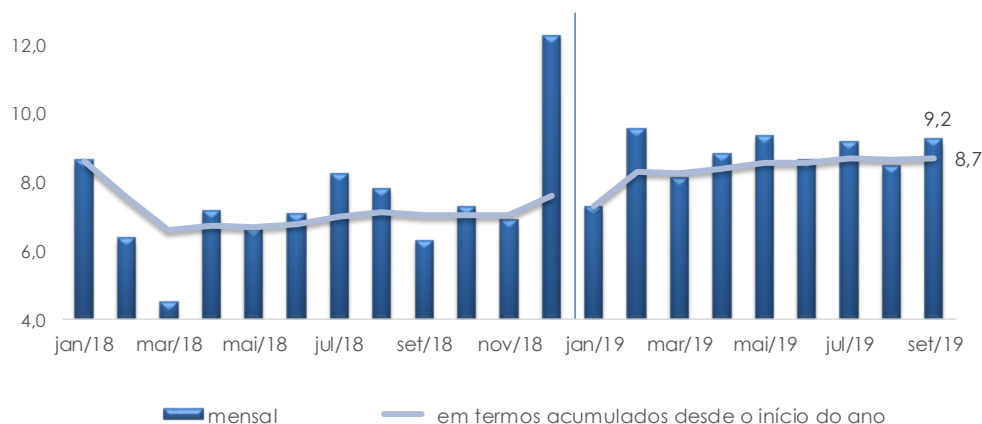
	Janeiro-Setembro		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2018	2019	Tvha (%)	Confr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	OE/2019 Tvh (%)	2019
1. Receita Corrente - da qual:	20 089	21 828	8,7	8,7	27 270	29 475	8,1	74,1
Contribuições e quotizações	12 384	13 463	8,7	5,4	16 906	17 773	5,1	75,7
Transf. correntes da Ad. Central	6 268	6 729	7,4	2,3	8 509	9 036	6,2	74,5
— Financ. da LBSS	4 991	5 241	5,0	1,2	6 654	6 987	5,0	75,0
— IVA Social	618	641	3,7	0,1	824	854	3,7	75,0
Transferência do FSE	594	781	31,4	0,9	775	1 583	104,4	49,3
Transferência do FEAC	10	12	20,0	0,0	15	40	169,0	29,7
Outras receitas correntes	651	663	1,9	0,1	821	800	-2,5	82,8
2. Receita de Capital	4	1	-71,2	0,0	6	7	23,0	14,9
3. Receita Efetiva (1+2)	20 092	21 829	8,6	8,6	27 276	29 482	8,1	74,0
4. Despesa Corrente - da qual:	18 241	19 322	5,9	5,9	25 272	27 760	9,8	69,6
Prestações Sociais - das quais:	16 199	17 041	5,2	4,6	22 461	23 929	6,5	71,2
Pensões, das quais:	11 720	12 350	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	71,1
— Sobrevivência	1 674	1 750	4,5	0,4	2 344	2 407	2,7	72,7
— Invalidez	777	828	6,6	0,3	1 085	1 077	-0,7	76,8
— Velhice	9 269	9 773	5,4	2,8	13 069	13 898	6,3	70,3
Sub. familiar a crianças e jovens	537	591	10,1	0,3	718	792	10,4	74,7
Subsídio por doença	423	461	9,2	0,2	560	600	7,2	76,9
Sub. desemprego e apoio ao emp.	943	896	-5,0	-0,3	1 234	1 208	-2,1	74,1
Complemento Solidário p/ Idosos	161	162	1,0	0,0	214	265	23,7	61,2
Prestação Social de Inclusão	194	248	27,8	0,3	265	447	69,1	55,5
Prestações de parentalidade	406	440	8,4	0,2	547	575	5,0	76,6
Outras prestações	260	290	11,7	0,2	342	360	5,3	80,6
Ação social	1 284	1 337	4,2	0,3	1 723	1 919	11,4	69,7
Rendimento Social de Inserção	271	264	-2,7	0,0	360	381	5,6	69,4
Pensões do Regime Sub. Bancário	334	327	-2,2	0,0	466	462	-1,0	70,8
Transferências correntes	957	991	3,6	0,2	1 232	1 304	5,8	76,0
Ações de Formação Profissional	494	614	24,3	0,7	710	1 466	106,5	41,9
— c/ suporte no FSE	448	563	25,6	0,6	651	1 344	106,5	41,9
5. Despesa de Capital	7	13	86,6	0,0	26	58	121,7	22,6
6. Despesa Efetiva (4+5)	18 248	19 335	6,0	6,0	25 298	27 818	10,0	69,5
7. Saldo Global (3-6)	1 845	2 494	35,2	:	1 977	1 665	-15,8	:
Por memória: após ajustamentos								
1.A Receita Corrente - da qual:	19 984	21 575	8,0	7,9	27 164	29 232	7,6	73,8
Contribuições e quotizações	12 384	13 463	8,7	5,4	16 906	17 773	5,1	75,7
Transf. correntes da Ad. Central	6 268	6 580	5,0	1,6	8 439	8 837	4,7	74,5
— IRC	0	149	:	:	70	199	184,0	75,0
Transferência do FSE/FEAC	604	793	31,2	0,9	753	1 574	109,0	50,4
3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)	19 988	21 576	7,9	7,9	27 170	29 240	7,6	73,8
4.A Despesa corrente	18 241	19 322	5,9	5,9	25 272	27 760	9,8	69,6
Pensões	11 720	12 350	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	71,1
— Sobrevivência	1 674	1 750	4,5	0,4	2 344	2 407	2,7	72,7
— Invalidez	777	828	6,6	0,3	1 085	1 077	-0,7	76,8
— Velhice	9 269	9 773	5,4	2,8	13 069	13 898	6,3	70,3
— c/ suporte no FSE	448	563	25,6	0,6	651	1 344	106,5	41,9
5.A Despesa efetiva	18 248	19 335	6,0	6,0	25 298	27 818	10,0	69,5
6.A. Saldo Global (3A - 6A)	1 740	2 241	28,8	:	1 872	1 422	-24,1	:

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

34. Atingido o terceiro trimestre de 2019, a receita com contribuições e quotizações reflete um crescimento constante e acima do previsto, justificando a expectativa de superação da meta no OE para a totalidade do ano. A receita acumulada com contribuições e quotizações até setembro de 2019 fixou-se em 13 463 M€, o que corresponde ao aumento de 8,7% face ao período homólogo (parte inferior da Tabela 15 e Gráfico 8), claramente acima do referencial de crescimento previsto para o ano como um todo (5,1%), o que abre a perspetiva de a receita com contribuições e quotizações superar o objetivo orçamental inicial pelo terceiro ano consecutivo (Gráfico 9). Este crescimento continuado da receita com contribuições e quotizações em 2019 é justificada pelo desenvolvimento positivo de vários fatores, como a evolução do mercado de trabalho (aumento da massa salarial e diminuição no nível de de-

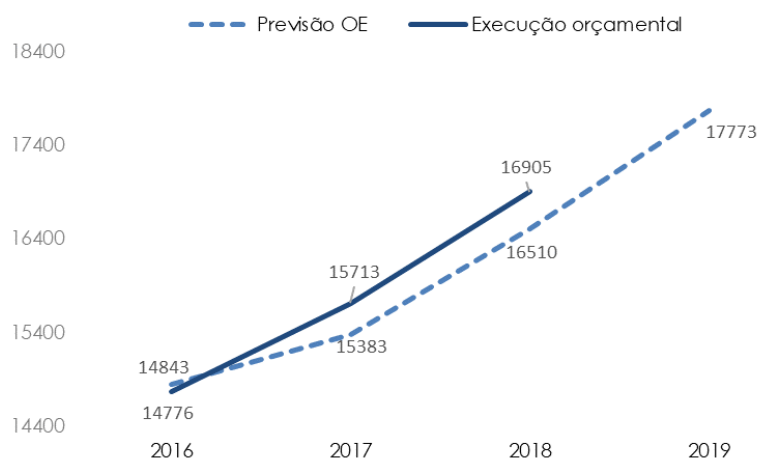
semprego), o efeito parcial da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos,⁹ e a subida na retribuição mínima mensal garantida (com maior incidência nas remunerações do sector público).¹⁰

Gráfico 8 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

Gráfico 9 – Receita com contribuições e quotizações, (previsões OE vs execução orçamental) no período 2016-2019
(em milhões de euros)



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

35. As transferências correntes provenientes do OE decorrem dentro do previsto, o que contrasta com o fluxo de transferências do resto do mundo que se encontra significativamente abaixo do indicado pelo OE/2019 aprovado. As transferências da Administração Central, retirando o efeito decorrente da transferência correspondente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (149 M€ até setembro de 2019), fixaram-se em 6580 M€, o que representa um incremento (5,0%) em comparação com 2018 e ligeiramente superior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) — parte inferior da Tabela 15. Desagregando por rubricas, é de reportar o crescimento da transferência relativa ao IVA social, no montante de 641 M€ (+3,7%), o crescimento da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 4658 M€ (5,0%), e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que

⁹ Nos termos do n.º 8 do artigo 18.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#), o descongelamento das progressões é faseado entre os anos de 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e de 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro). De notar que os funcionários públicos que iniciaram funções após 31/12/2005 se encontram abrangidos pelo sistema de proteção social da Segurança Social, sendo que os subscritores anteriores a esta data se encontram inseridos na Caixa Geral de Aposentações.

¹⁰ Em 2019, o salário mínimo nacional aumentou de 580 € (em vigor no ano de 2018), para 600 € no sector privado e 635,07 € no sector das Administrações Públicas.

se fixou em 320 M€. ¹¹ No caso das transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu (781 M€ até setembro), verifica-se um crescimento homólogo de 31,4%, expressivamente abaixo do nível previsto no OE/2019, 104,4% — Tabela 15. A UTAO regista a coincidência de a subexecução expressiva no FSE pelo universo da Segurança Social replicar o padrão de subexecução detetado no conjunto das transferências de capital da UE para a AdC (Gráfico 5, p. 9). As coincidências deste universo com a AdC e o conjunto das AP não ficam por aqui. A inscrição de dotações aparentemente excessivas nas transferências da UE para este universo estão acompanhadas de sobreorçamentação expressiva na despesa mais dependente do financiamento comunitário, que é a formação profissional — mais no parágrafo 39 abaixo.

36. O crescimento da despesa com pensões mantém-se em linha com o previsto no OE/2019. Até setembro, a despesa com pensões correspondeu a 12 350 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,4%, que se mantém em linha com a previsão de 5,4% inscrita no OE/2019. Um dos contributos para este incremento advém da atualização anual ordinária e o outro da atualização extraordinária de pensões, sendo que esta última regista até setembro um montante de 241,8 M€. ¹² Por rubricas, a despesa com pensões de velhice (9773 M€) registou um acréscimo de 5,4%, sendo que a despesa com pensões de sobrevivência totalizou o montante de 1750 M€, representando um acréscimo de 4,5% face ao período homólogo de 2018. A despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 828 M€, o que representa um incremento de 6,6% e contraria a previsão de redução (-0,7%) inscrita no OE/2019.

37. A execução orçamental da despesa com pensões de velhice e sobrevivência em linha com o objetivo inscrito no OE/2019 advém, em parte, da estabilização no número de pensões. Em setembro de 2019, em termos homólogos, o número de pensões de velhice sofreu um ligeiro crescimento (+0,1%; +2751 unidades), sendo que, em relação ao número de pensões de sobrevivência, também se verifica uma relativa estabilidade (+0,35%; +2507). No entanto, no que diz respeito ao número de pensões de invalidez verifica-se um acréscimo homólogo (+6,2%; +10819 unidades), o que justificará em parte o desvio que se regista na execução orçamental.

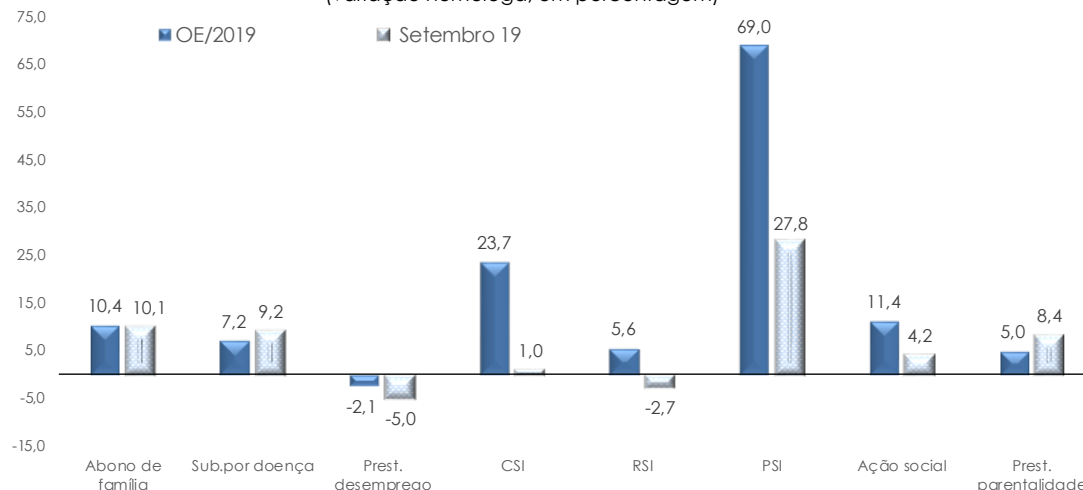
38. A maioria das rubricas de prestações sociais regista execuções orçamentais em linha ou abaixo do previsto. Até setembro, a despesa com prestações sociais, excetuando pensões, fixou-se em 4691 M€, o que representa um aumento de 4,7% face ao montante de 4479 M€ observado em período homólogo, encontrando-se este valor aquém da previsão de acréscimo de 9,8% inscrita no OE/2019. As prestações sociais deste tipo mais volumosas evoluíram, de facto, abaixo do máximo autorizado no OE/2019. Neste particular, é de destacar a rubrica de subsídio de desemprego e apoio ao emprego, cuja despesa acumulada de 896 M€ representou menos 5,0%, uma redução percentual superior à prevista no OE/2019 (-2,1%), justificada pela redução de 6613 beneficiários em termos homólogos. Adicionalmente, o mesmo tipo de efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (264 M€; -2,7%) e, ainda, no abono de família (591 M€; +10,1%) e na ação social (1337 M€; +4,2%). Com taxas de execução em 2019 mais baixas, estão a despesa com a prestação social para a inclusão (PSI) e respetivo complemento (55,5%) e a despesa com o complemento solidário para idosos (61,2%). Em relação à PSI, a evolução da despesa está condicionada à entrada em vigor do alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos. ¹³ No caso da prestação complemento solidário para idosos, a redução no número de beneficiários (-1,2%, -1977) surge como elemento justificativo para o menor nível de execução. Por fim, nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 10), cresceram acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (440 M€; 8,4%) e o subsídio por doença (461 M€; 9,2%).

¹¹ No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

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

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

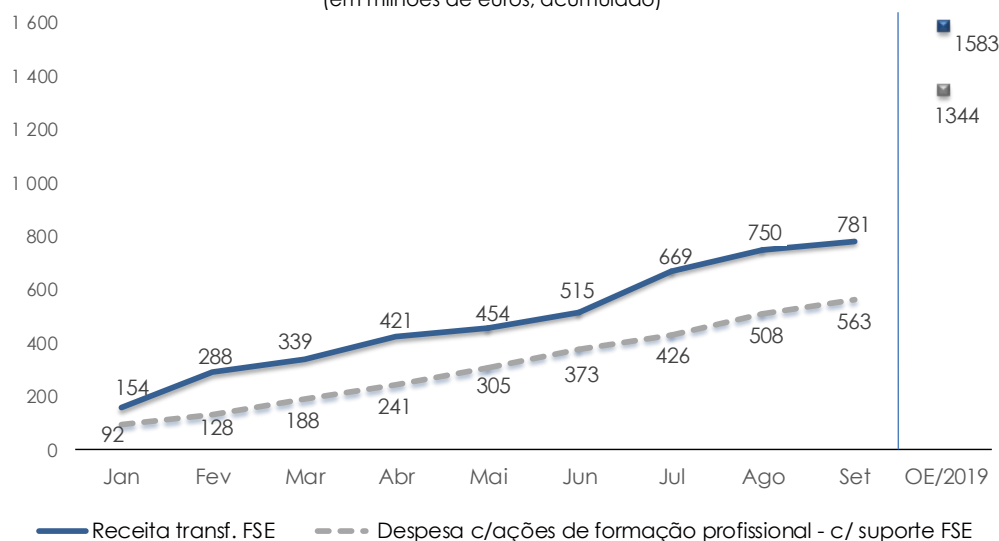
Gráfico 10 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



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

39. Decorridos três quartos da execução orçamental de 2019, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução que não ultrapassaram os 50%, permitindo antever um fecho de ano claramente abaixo das metas orçamentais.—As transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) até setembro de 2019 fixaram-se em 781 M€, revelando, em termos homólogos, um crescimento de 31,4%. Este resultado fica muito aquém da taxa de crescimento de 104,4 % implícita no OE/2019, revelando uma taxa de execução de apenas 49,3%. Este tipo de desvio entre programação e execução foi ainda maior em termos ajustados. Do lado das aplicações predominantes das transferências comunitárias está a despesa com ações de formação profissional. Com efeito, o grau de execução desta rubrica com financiamento do FSE situou-se em 41,9%, correspondendo ao valor acumulado de 563 M€, que, em termos homólogos, representou um crescimento de 25,3%, ficando muito distante do limite previsto no OE/2019 (106,5%, vide Tabela 15 e Gráfico 11). A um quarto do final do ano e não tendo a UTAO conhecimento de circunstâncias capazes de alterar qualitativamente a situação, é de esperar que o ano termine com uma execução das transferências recebidas da UE e dos encargos com formação profissional claramente abaixo das intenções expressas no OE/2019.

Gráfico 11 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019
(em milhões de euros, acumulado)

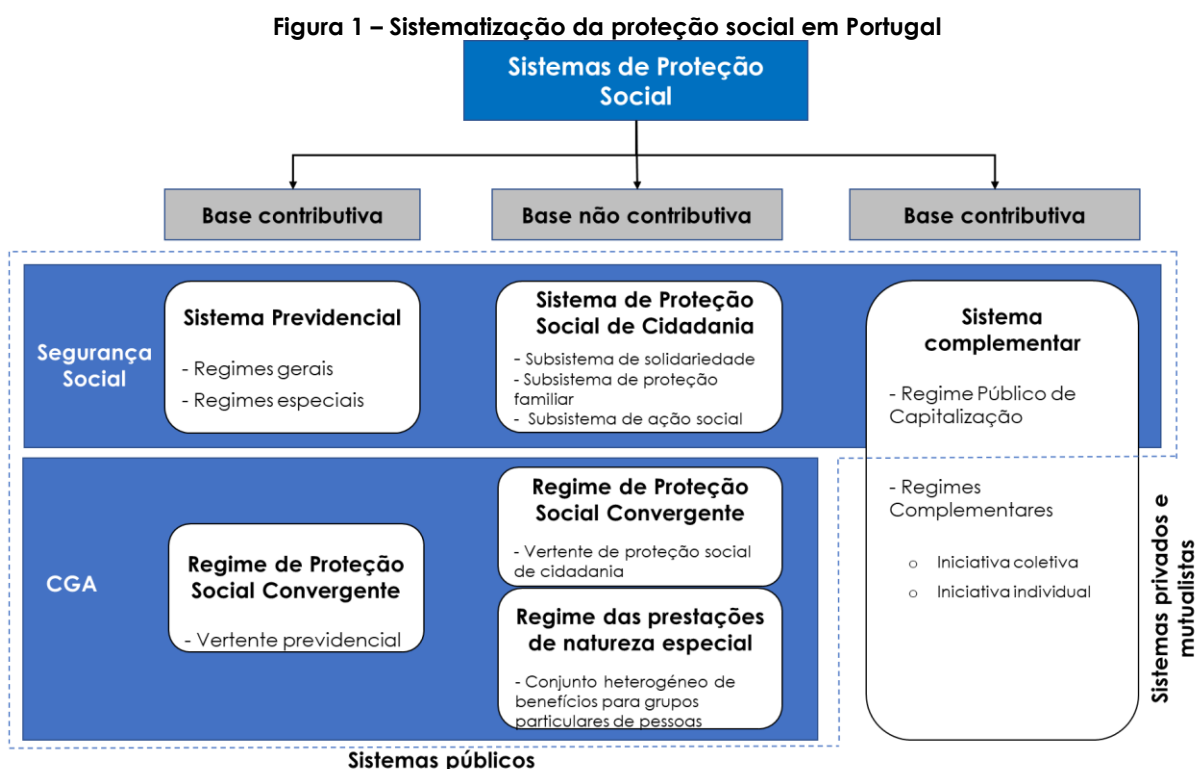


Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

5.1.2 Execução por sistemas de proteção

40. Esta subsecção vem dar continuidade à estreia da análise por sistemas de proteção social no Relatório UTAO n.º 17/2019. Vai desagregar a perspetiva consolidada do Ponto 5.1.1 na leitura da execução dos sistemas que mais recursos financeiros mobilizam e mais contribuintes e beneficiários envolvem: o sistema previdencial e o sistema de proteção social de cidadania no universo da Segurança Social.

41. A lei de bases da Segurança Social (Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro) estabelece a arquitetura dos sistemas de proteção social em Portugal. Os sistemas públicos são geridos pela Segurança Social e pela CGA. A **Figura 1** facilita a apreensão da realidade institucional. O conjunto de entidades que formam a Segurança Social são responsáveis pela administração de três sistemas de proteção social que se diferenciam na forma como se financiam e no tipo de proteção concedida: sistema previdencial, sistema de proteção social de cidadania e sistema complementar.¹⁴



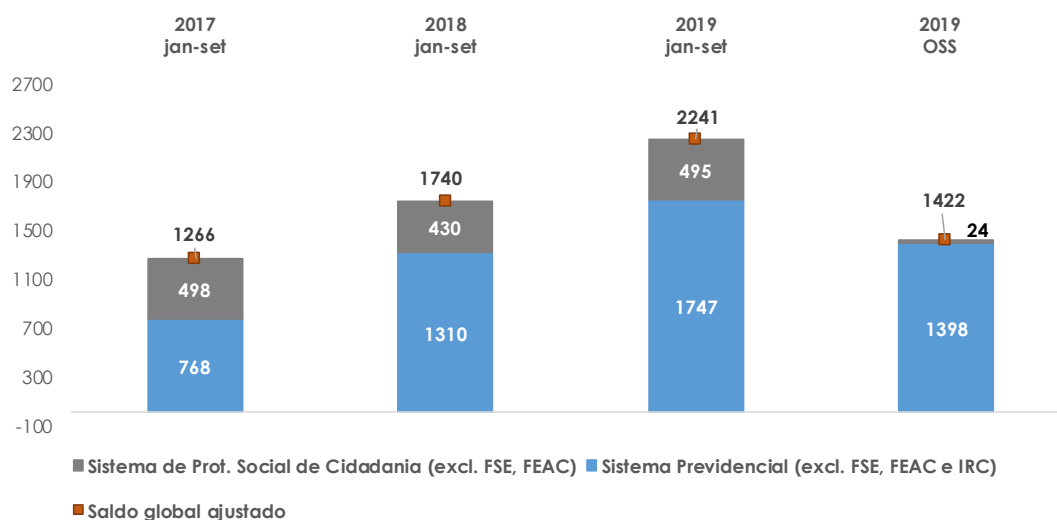
Fontes: construção da UTAO a partir da legislação citada no texto desta secção.

42. O Sistema Previdencial registou um incremento homólogo de 33,4% no seu excedente global (Tabela 16). Até ao terceiro trimestre de 2019, o saldo da Segurança Social (ajustado) é excedentário devido ao contributo positivo de 1747 M€ do Sistema Previdencial e 495 M€ do Sistema de Proteção Social de Cidadania (Gráfico 12). No entanto, o saldo obtido no Sistema de Proteção Social de Cidadania é pontual e resulta de transferências do OE em montante mais elevado do que a despesa efetuada no período. O excedente acumulado, até setembro de 2019, no Sistema Previdencial excedeu num terço o verificado no período homólogo de 2018, sendo que este crescimento é resultado, essencialmente, do aumento da receita com contribuições e quotizações. A desagregação do saldo do Sistema Previdencial obtido até setembro de 2019 revela o contributo de 1311 M€ por parte dos regimes respetivos de proteção social e 436 M€ por parte do FEFSS (Tabela 16). É importante sublinhar que a comparação da UTAO entre saldos homólogos do sistema previdencial expurga o efeito da receita consignada de IRC para este sistema, que até setembro de 2019 representa 149 M€ (explicação na Caixa 1). De referir ainda que os regimes especiais, que são parte do Sistema Previdencial, apresentam saldo nulo em virtude do montante de despesas mensais com pensões e encargos de

¹⁴ É a letra da própria lei de bases a dizer que o sistema de Segurança Social se decompõe em três sistemas, em vez de, como poderia parecer mais adequado do ponto de vista lógico-linguístico, em três subsistemas.

gestão ser suportado por receitas mensais de valor semelhante proveniente de transferências do OE e da CGA. Esclarece-se, ainda, que a receita ajustada do FEFSS advém maioritariamente do rendimento gerado pelas aplicações financeiras do Fundo, pesando a consignação do AIMI apenas 8,5% até final de setembro.

Gráfico 12 – Saldo da Segurança Social por sistema (ajustado)
(em milhões de euros, acumulado)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social e Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) transferência extraordinária do OE em 2017, ii) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; iii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O Saldo Global FEFSS corresponde à diferença de receitas (rendimentos de aplicações financeiras e transferência do OE referente à consignação do AIMI) e despesas de Administração.

43. Até ao terceiro trimestre de 2019, a despesa com subsídio de desemprego revela uma variação homóloga inferior à registada com o subsídio social de desemprego e menor do que o referencial inscrito no OE/2019. Uma das mais-valias da análise da execução orçamental por sistemas de proteção da Segurança Social é o facto de permitir observar e recolher informação mais detalhada e desagregada, possibilitando assim complementar e aprofundar a análise que foi realizada no Ponto anterior. No parágrafo 38 foi referido que a rubrica de subsídio de desemprego e apoio ao emprego, até setembro de 2019, apresentava uma execução homóloga inferior em 5,0%, sendo esta redução superior à prevista no OE/2019 (-2,1%). No entanto, quando esta rubrica é desagregada por sistemas, verifica-se que a o subsídio de desemprego pago pelo sistema previdencial apresenta em termos homólogos uma redução de apenas 1,8%, menor do que o previsto no OE/2019(-5,7%) vide Tabela 16. Para este resultado terá contribuído a diminuição em termos homólogos de -2,1%, dos beneficiários desta prestação específica. Paralelamente, quando se analisa a despesa com o subsídio social de desemprego integrada no sistema de Proteção Social de Cidadania, verifica-se que a variação homóloga regista um decréscimo de 13,0%, em sentido contrário ao crescimento de 2,5% previsto no OE/2019 (Tabela 16). A redução homóloga no número de beneficiários do subsídio social de desemprego inicial (-13,9%) e subsequente (-5,8%) respetivamente, emerge assim como a explicação principal para a contração em 5% na despesa agregada com subsídio de desemprego encontrada na Tabela 15.

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

	Janeiro-Setembro		Variação		Ref. Anuais		Grau de execução 2019	
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019		OE/2019 Tvh (%)
1. Sistema Previdencial								
Regimes Gerais								
Receita Efetiva - da qual:	13 387	14 618	9,2	9,2	18 310	19 888	8,6	73,5
Contribuições e quotizações	12 384	13 463	8,7	8,1	16 906	17 773	5,1	75,7
Transferências do OE	242	62	-74,3	-1,3	203	83	-59,2	75,0
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	117	121	3,9	0,0	163	167	2,5	72,4
Outras Receitas	645	972	50,7	2,4	1 038	1 865	79,7	52,1
Despesa Efetiva - da qual:	12 489	13 307	6,5	6,5	17 333	19 014	9,7	70,0
Pensões, das quais:	9 099	9 610	5,6	4,1	12 781	13 434	5,1	71,5
— Sobrevivência	1 410	1 477	4,8	0,5	1 974	2 026	2,6	72,9
— Invalidez	580	622	7,1	0,3	811	802	-1,1	77,5
— Velhice	7 109	7 512	5,7	3,2	9 997	10 606	6,1	70,8
Subsídio de desemprego	731	718	-1,8	-0,1	966	910	-5,7	78,9
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	384	389	1,4	0,0	537	537	0,0	72,4
Transf. para emprego, higiene e form. profissional	521	549	5,5	0,2	620	692	11,5	79,4
Subsídio por doença	423	461	9,2	0,3	560	600	7,2	76,9
Subsídio de parentalidade	406	440	8,4	0,3	547	575	5,0	76,6
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	45	50	11,1	0,0	59	121	106,3	41,8
Outras despesas	879	1 088	23,7	1,7	1 262	2 145	70,0	50,7
Saldo Global Regimes Gerais	899	1 311	45,9	:	977	874	-10,6	:
Regimes Especiais								
Receita Efetiva - da qual:	334	327	-2,2	-2,2	467	462	-1,0	70,8
Transferência do OE - R.S. Bancário	328	320	-2,3	-2,3	458	453	:	:
Despesa Efetiva - da qual:	334	327	-2,2	-2,2	467	462	-1,0	70,8
Regime Substitutivo Bancário	328	320	-2,3	-2,3	458	453	-1,1	70,8
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	:	0	0	0	:
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	899	1 311	45,9	:	977	874	-10,6	:
FEFSS								
Receita efetiva da qual:	416	442	6,3	:	560	535	-4,5	82,6
AIMI	0	38	:	:	50	50	0,0	75,0
Despesa efetiva	5	6	28,9	:	4	11	:	57,7
Saldo Global FEFSS	411	436	6,0	:	556	524	-5,6	83,1
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	1 310	1 747	33,4	:	1 533	1 398	-8,8	:
2. Sistema de Proteção Social de Cidadania								
Receita Efetiva - da qual:	5 852	6 193	5,8	5,8	7 835	8 360	6,7	74,1
Transferências do OE - LBSS	4 836	5 094	5,3	4,4	6 448	6 792	:	:
Receita de jogos sociais	173	172	-0,8	0,0	232	229	-1,2	75,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	7	7	2,8	0,0	9	12	25,1	62,3
IVA social	618	640	3,6	0,4	824	854	3,7	75,0
Outras Receitas	217	279	28,6	1,1	322	473	46,9	59,0
Despesa Efetiva - da qual:	5 421	5 699	5,1	5,1	7 495	8 337	11,2	68,4
Complementos sociais	1 330	1 367	2,8	0,7	1 858	1 993	7,3	68,6
Ação Social	1 391	1 521	9,4	2,4	1 904	2 220	16,6	68,5
Pensões por antecipação da idade da reforma	506	495	-2,3	-0,2	711	677	-4,9	73,1
Abono de Família	537	591	10,1	1,0	718	792	:	74,7
Subsídio social de desemprego	118	103	-13,0	-0,3	152	155	2,5	66,0
Pensões sociais, das quais:	395	368	-6,8	-0,5	587	551	-6,2	66,9
Rendimento social de inserção	271	264	-2,7	-0,1	360	381	5,6	69,4
Prestações por dependência	253	268	5,9	0,3	354	359	1,6	74,6
Prestações por deficiência, das quais:	310	373	20,1	1,2	415	603	45,5	61,8
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	194	248	27,8	1,0	265	447	69,0	55,5
Complemento Solidário para Idosos	161	162	1,0	0,0	214	265	23,7	61,2
Outra despesa	149	187	25,4	0,7	437	587	34,2	31,8
Saldo Global	430	495	15,0	:	340	24	-93,1	:
Conciliação c/dados da Tabela 15								
Receita efetiva	-1	-4						
Despesa efetiva	-1	4						
Saldo Global conciliado (=Tabela 15)	1 740	2 241						

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

5.2 Caixa Geral de Aposentações

44. Nesta subsecção é analisada a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA) até ao terceiro trimestre de 2019, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até setembro (2018 e 2019) que são disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

45. A CGA começou em janeiro de 2019 a reportar a execução orçamental de acordo com o novo padrão contabilístico das Administrações Públicas (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, SNC-AP), tendo a mudança de plano alterado o momento de registo das retenções e dos descontos incidentes sobre as pensões e outros abonos a cargo da CGA. Esta alteração representa, até final de setembro, 119,6 M€. A fim de tornar a execução de 2019 comparável com a de 2018, foi necessário reduzir neste montante a despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA verificada até ao terceiro trimestre de 2018 — ajustamento na Tabela 18, Caixa 1. Para permitir aos leitores acesso à informação completa, a subsecção começa por mostrar a execução sem este ajustamento, para depois o incorporar.

46. Com base na execução orçamental de setembro de 2019, a CGA regista um saldo positivo não ajustado superior ao observado no mesmo período do ano anterior. A CGA apresentou, até setembro, um saldo positivo de 92 M€, acima do registado no período homólogo (20 M€) e com sinal contrário à previsão estabelecida no OE/2019 para o conjunto do ano (– 60 M€) — parte superior da Tabela 17. Para este resultado contribuiu o crescimento da receita efetiva (+0,8%) e a diminuição da despesa efetiva (variação de – 0,2%). Do lado da receita, é de salientar o crescimento da receita com contribuições e quotizações, que contrasta com o previsto no OE/2019 (+ 0,3% contra – 3,3%), assim como o aumento das transferências correntes do OE (+1,6%). O decréscimo da despesa efetiva reflete a evolução no pagamento de pensões e abonos a cargo da própria instituição (– 1,0%). No entanto e como se poderá verificar nos parágrafos seguintes, o impacto da alteração no padrão contabilístico tem reflexos neste resultado.

47. Após a introdução do ajustamento, o saldo global apurado é inferior ao do período homólogo. A UTAO, no caso da CGA, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em causa ao ajustamento do efeito da alteração do momento de contabilização das retenções e descontos incidentes sobre as pensões da CGA, com reflexo no lado da despesa da conta de 2018 (parágrafo 45 e Caixa 1). Na comparação entre as duas contas, só há diferenças na despesa efetiva e no saldo global. Com o ajustamento, a despesa efetiva cresceu (+1,5%) face a setembro de 2018 (em vez de ter diminuído), embora a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano no OE/2019 (+ 1,9%). As linhas 4A. e 5A. da Tabela 17 revelam que o acréscimo na despesa efetiva resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,9%). No que corresponde ao saldo global, o valor acumulado obtido em setembro de 2019 é inferior em 48 M€ ao do período homólogo, que havia sido de +140 M€ (linha 6A. da Tabela 17). Com os argumentos abaixo expendidos para comentar a evolução das componentes principais do saldo e faltando um trimestre para a conclusão da execução orçamental de 2019, é concebível um saldo global da CGA no fim de 2019 melhor do que previsto no OE/2019.

Tabela 17 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Setembro		Variação		Execução 2018	OE/2019	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	7 087	7 145	0,8	0,8	10 000	10 023	0,2	71,3
Contribuições para a CGA	2 839	2 847	0,3	0,1	4 010	3 877	-3,3	73,4
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	4 112	4 172	1,5	0,8	5 768	5 882	2,0	70,9
Orçamento do Estado	3 724	3 782	1,6	0,8	5 225	5 336	2,1	70,9
Outras receitas correntes	136	127	-7,1	-0,1	222	264	19,1	47,9
2. Receita de capital	-	-	-	-	-	-	0	-
3. Receita Efetiva	7 087	7 145	0,8	0,8	10 000	10 023	0,2	71,3
4. Despesa corrente, da qual:	7 067	7 054	-0,2	-0,2	9 899	10 083	1,9	70,0
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	7 042	7 031	-0,2	-0,2	9 868	10 040	1,7	70,0
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	6 271	6 210	-1,0	-0,9	8 773	8 884	1,3	69,9
Orçamento do Estado	197	241	22,5	0,6	291	330	13,3	73,1
Outras entidades	450	452	0,5	0,0	631	645	2,3	70,1
Outras transferências correntes	124	128	3,5	0,1	173	182	5,2	70,4
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	7 067	7 054	-0,2	-0,2	9 899	10 083	1,9	70,0
7. Saldo global (3-6)	20	92	-	-	101	-60	-	-

Por memória: após ajustamentos

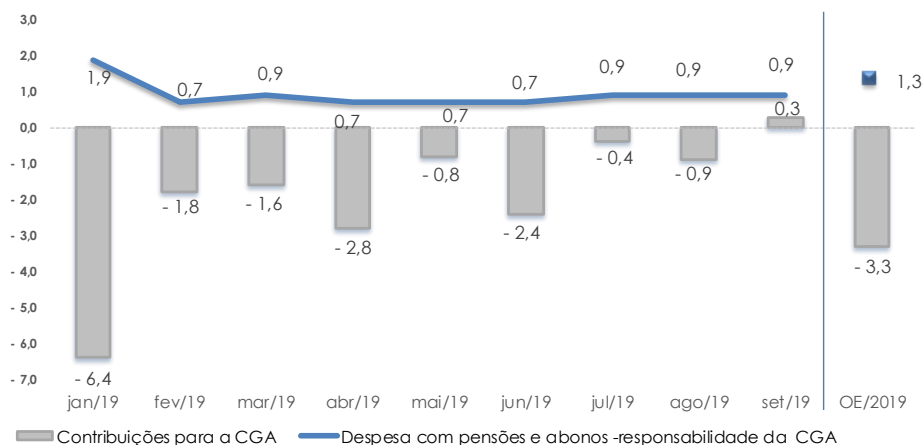
1A. Receita corrente	7 087	7 145	0,8	0,8	10 000	10 023	0,2	71,3
Contribuições para a CGA	2 839	2 847	0,3	0,1	4 010	3 877	-3,3	73,4
Outras receitas correntes	136	127	-7,1	-0,1	287	264	-8,0	47,9
3A. Receita efetiva (1A.+2)	7 087	7 145	0,8	0,8	10 000	10 023	0,2	71,3
4A. Despesa corrente	6 948	7 054	1,5	1,5	9 899	10 083	1,9	70,0
Pensões e abonos	6 799	6 903	1,5	1,5	9 695	9 858	1,7	70,0
Da responsabilidade da CGA	6 152	6 210	0,9	0,8	8 773	8 884	1,3	69,9
5A. Despesa efetiva	6 948	7 054	1,5	1,5	9 899	10 083	1,9	70,0
6A. Saldo global (3A.-5A.)	140	92	-	-	101	-60	-	-

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

48. A receita com contribuições para a CGA revela um ligeiro incremento face ao período homólogo de 2018 e substancialmente acima da quantia prevista no OE/2019. Até ao terceiro trimestre de 2019, a receita acumulada com contribuições e quotas para a CGA cifrou-se em 2847 M€, o que corresponde a um ligeiro acréscimo de 0,3% face ao período homólogo e um desempenho expressivamente acima do objetivo negativo (-3,3%) previsto no OE/2019 (Tabela 17). Para esta evolução menos desfavorável, contribuiu o efeito da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos que teve início em 2018 e que se prolonga durante 2019¹⁵, não obstante a redução, em termos homólogos, no número de subscritores (11 308, ou seja, -2,5%).

¹⁵ Nos termos do n.º 8 do artigo 18.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#), o descongelamento das progressões é faseado entre os anos de 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e de 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

Gráfico 13 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

49. A despesa com pensões e abonos mantém um ritmo de crescimento constante ao longo do ano e ligeiramente abaixo do previsto. A despesa com pensões e abonos em setembro de 2019 atingiu o valor de 6903 M€, o que reflete um incremento de 1,5% face ao ano anterior, sendo esta taxa inferior à prevista no OE/2019 para o conjunto do ano (1,7%). Desagregando esta rubrica, verifica-se que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (6210 M€) registou, em termos homólogos, um crescimento de 0,9% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), vide Gráfico 13. Para este resultado contribuíram as atualizações ordinária e extraordinária em 2019 no valor das pensões. As transferências provenientes de outras entidades, incluindo as da Segurança Social no âmbito da pensão unificada, fixaram-se em 452 M€.

6 Evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde no período 2014–2018

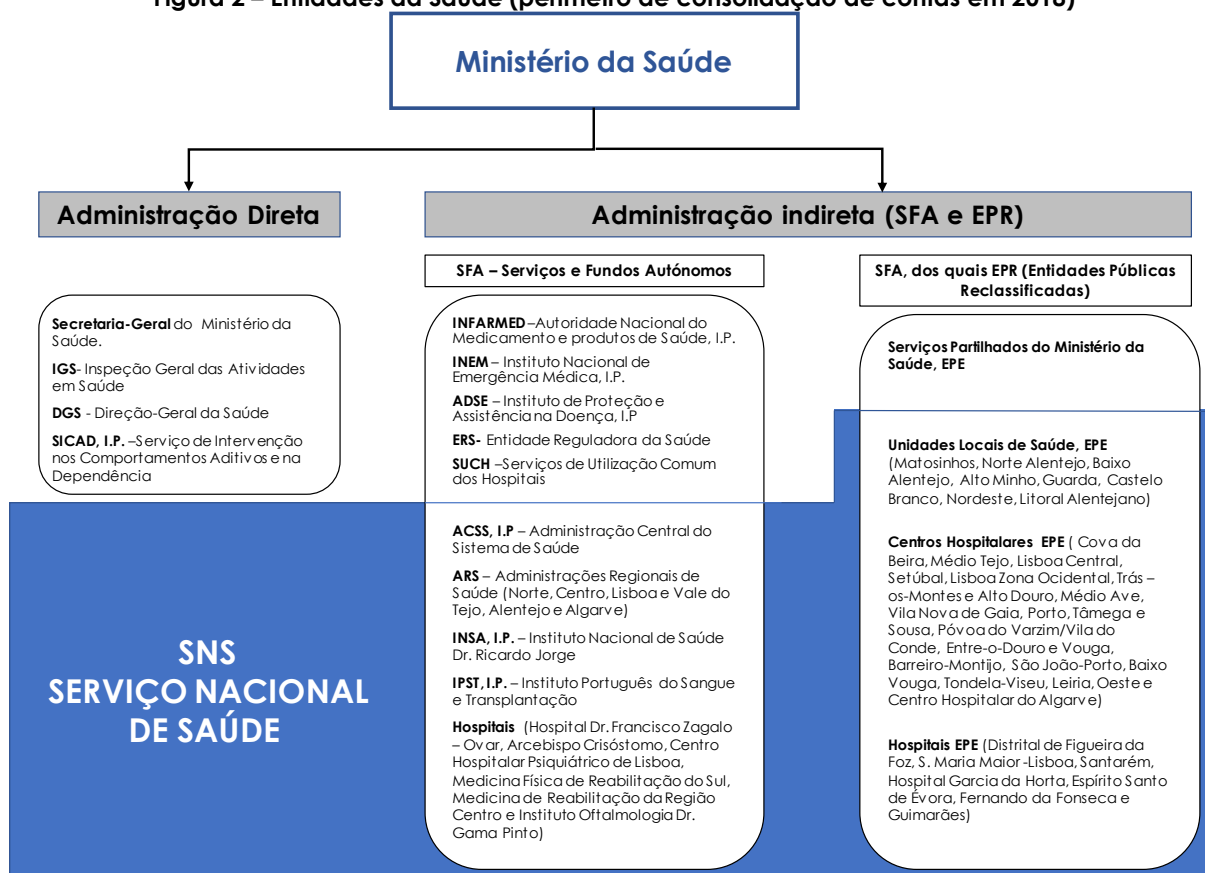
50. Esta secção apresenta a estrutura orgânica do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde (SNS), bem como das entidades que, embora encontrando-se na dependência do Ministério, estão excluídas do SNS. Adicionalmente, é efetuada uma análise às contas consolidadas do universo do SNS durante o quinquénio 2014–2018, com incidência maior no ano de 2018. Com efeito, esta análise centra-se no SNS visto que é através do SNS que o Estado garante o direito à proteção na saúde de todas as pessoas. O pretexto para esta secção é a publicação em outubro último do primeiro relato de contas do SNS de acordo com o novo padrão contabilístico para as AP, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). Este relato é o das contas do exercício de 2018 e a importância do assunto justifica a sua análise no contexto deste relatório sobre execução orçamental infra-anual.

6.1 Caracterização orgânica do Ministério da Saúde e a introdução do SNC-AP

51. O Ministério da Saúde tem a incumbência de definir a política nacional de saúde, garantindo uma utilização sustentável dos recursos. Neste Ministério incluem-se entidades de diversa natureza, sendo que o SNS representa cerca de 90% da despesa efetiva do Ministério. De acordo com a Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, Base 20), o SNS é um conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde. Com efeito, o universo do SNS (Figura 2) inclui, estabelecimentos hospitalares sem natureza empresarial, hospitais e grupos articulados de hospitais e centros de saúde (os centros hospitalares) designados como entidades públicas empresariais (EPE), e ainda a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e as Administrações Regionais de Saúde (ARS). Estas últimas entidades não prestam cuidados de saúde, mas consolidam contas com as primeiras, pelo que, do ponto de vista contabilístico, estão integradas no SNS. Adicionalmente, o Ministério da Saúde inclui entidades que não prestam diretamente cuidados de saúde, estando excluídas do SNS. Deste conjunto, as que têm maior dimensão financeira são o Instituto

de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), os Serviços Partilhados (SPMS), o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde (INFARMED), a Entidade Reguladora da Saúde e o conjunto das entidades da Administração Direta do Estado (Figura 2).

Figura 2 – Entidades da Saúde (perímetro de consolidação de contas em 2018)



Fontes: Portal do Serviço Nacional de Saúde e elaboração da UTAO. | Notas: Administração Direta do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas. A Administração Indireta do Estado integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva "Estado", dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado. Administração Indireta do Estado compreende três tipos de entidades: Serviços e Fundos personalizados e Entidades Públicas Empresariais (EPE). Estas estavam originalmente classificadas no sector institucional das Sociedades Não Financeiras e foram entretanto reclassificadas para o sector das AP, concretamente para o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central.

52. A introdução do SNC-AP visa superar a fragmentação e as incoerências existentes na aplicação do plano de contas sectorial anterior. O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, aprovou o SNC-AP, o qual tem como objetivo capacitar as entidades das Administrações Públicas com um sistema integrado de contas tridimensional (orçamental, financeiro e de gestão) mais eficiente, bem como assegurar a convergência com os sistemas contabilísticos adotados a nível empresarial a nível das entidades sem fins lucrativos e a nível internacional, bem como facilitar a construção das contas dos subsectores públicos na ótica da contabilidade nacional. Este novo sistema de normalização contabilística visa também uniformizar procedimentos e melhorar a fiabilidade da consolidação de contas entre subsectores das AP. O Ministério da Saúde começou a aplicar o SNC-AP durante o exercício de 2018.

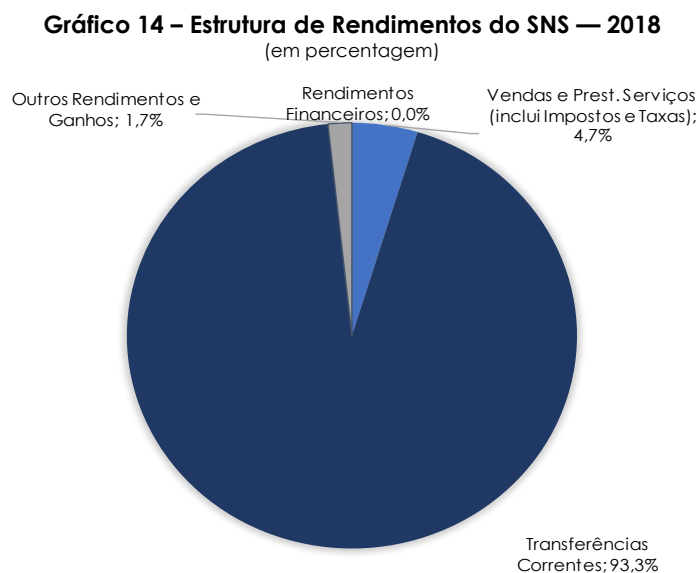
53. O Ministério da Saúde estreou a utilização do novo plano de contas no exercício de 2018. No entanto, registaram-se algumas condicionantes na introdução do SNC-AP que limitaram a consolidação de contas, as quais residem no facto de se tratar de um ano de transição estrutural do referencial contabilístico, influenciando a qualidade da informação final. Em outubro de 2019 foi divulgado o Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde relativo ao ano económico de 2018, o qual apresentou a situação inicial, reportada a 01/01/2018 e a situação final, referente a 31/12/2018. Para a situação inicial foram considerados diversos elementos de passagem da situação contabilística em 31/12/2017 (retratada segundo o anterior Plano Oficial de Contabilidade Pública para

o Sector da Saúde) para o novo referencial contabilístico em 01/01/2018. As demonstrações financeiras são a demonstração de resultados e ao balanço. Contudo, no primeiro ano de implementação do SNC-AP, verificaram-se algumas limitações decorrentes do facto de se proceder a uma alteração estrutural no sistema contabilístico em 2018. A título de exemplo, a ausência de elaboração da conta de 35 entidades do Ministério da Saúde condicionou o apuramento da consolidação de contas do sector da Saúde.

6.2 Grandes números da contabilidade financeira do SNS no quinquénio 2014–2018

54. No exercício de 2018, o SNS registou um prejuízo no valor de 848,2 M€, 2,5 vezes superior ao verificado em 2017. O resultado líquido do exercício de 2018 do Serviço Nacional de Saúde foi negativo em 848,2 M€, o que representa um agravamento de 502,5 M€ face ao resultado do exercício de 2017, que se situou em – 345,8 M€ (Gráfico 16). O resultado líquido do exercício de 2018 no SNS equivale a 2,75 vezes o valor de Fundos Próprios registado no balanço de 2018 (Gráfico 17). Este agravamento advém do aumento, face a 2017, em 496,9 M€ do prejuízo no resultado operacional (resultado antes de gastos com endividamento e impostos) que se fixou em – 846,3 M€. Por sua vez, o resultado operacional formou-se a partir do crescimento dos gastos com pessoal, mercadorias vendidas, matérias consumidas e fornecimentos e serviços externos, a par de um aumento muito inferior (+ 1%) nos rendimentos. Os próximos parágrafos relatam estas contas.

55. A quase totalidade dos rendimentos anuais do SNS provém do financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração. A estrutura de rendimentos em 2018 está representada no Gráfico 14. No exercício de 2018, 93,3% do valor total dos rendimentos do SNS correspondeu a transferências correntes e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde. Adicionalmente, os impostos e taxas cobrados ascenderam a 280,3 M€, quantia que deu o principal contributo para a venda e prestação de serviços (inclui impostos e taxas), proveito que representou 4,7 % da estrutura de rendimentos do SNS. De referir ainda o contributo de 1,7% da conta “outros rendimentos e ganhos” (Gráfico 14).

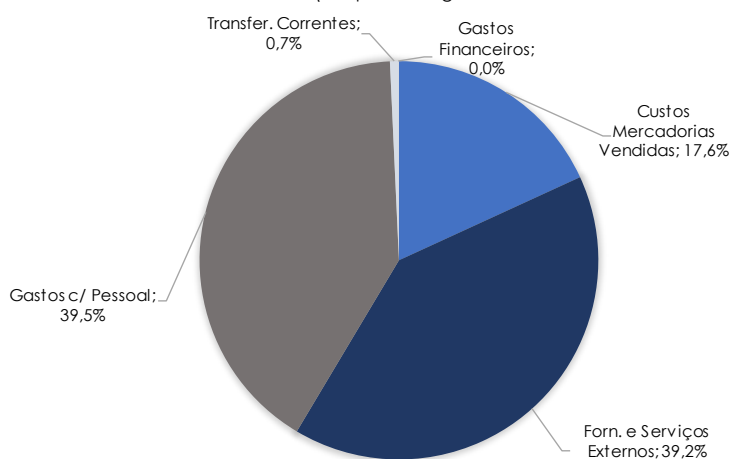


Fontes: ACSS.

56. As contas Gastos com Pessoal e Fornecimentos e Serviços Externos representaram cerca de 80% da totalidade dos Gastos no exercício de 2018 do SNS. A grande maioria dos gastos anuais do SNS decorre dos custos operacionais relacionados com pessoal e fornecimentos e serviços externos; no seu conjunto, representaram 79,7% da totalidade dos gastos no exercício de 2018. De notar que a conta gastos com pessoal registou um acréscimo de 5,7% face a 2017. No caso dos Fornecimentos e Serviços Externos, a variação anual foi de 6,1%, sendo que esta conta agrega os gastos com: i) produtos vendidos em farmácias; ii) os meios de complementares de diagnóstico e terapêutica e outros subcontratos; iii)

parcerias público-privadas (PPP); iv) Outros Fornecimentos e Serviços Externos. Na estrutura de gastos é de salientar o impacto dos encargos da rubrica Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas que no exercício de 2018 representou 17,6% do total dos gastos. De notar que esta rubrica corresponde a matérias-primas e mercadorias adquiridas que foram consumidas para a prestação dos serviços e produtos prestados pelo SNS (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Estrutura de Gastos do SNS — 2018
(em percentagem)

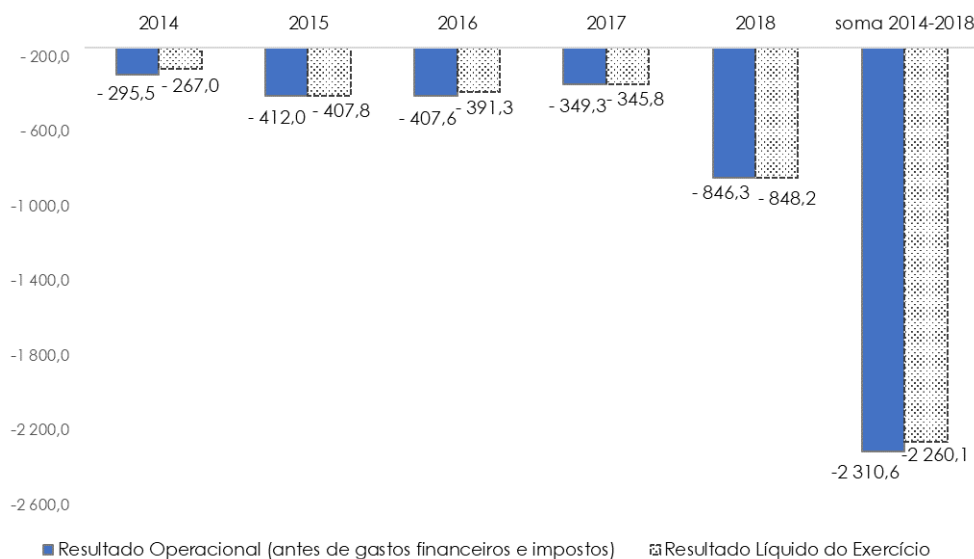


Fontes: ACSS.

57. O Passivo total do SNS acumulado a 31/12/2018 ascende a 3,8 mil M€ e é fundamentalmente constituído por dívidas a fornecedores. Após o apuramento das contas de 2018, verifica-se que o Passivo do SNS se situou em 3 789,2 M€, sendo que, deste valor, a rubrica dívidas a Fornecedores e Outras Contas a Pagar pesou 88,7%, ou seja, 3 359,2 M€ (- 145,6 M€ face a 2017). Ao desagregar esta rubrica, podemos constatar que 99,9% corresponde a dívidas de curto prazo, ou seja, no âmbito do Passivo Corrente. É de salientar que o valor em causa representa o conjunto de responsabilidades de pagamento assumidas pelas entidades perante os seus fornecedores de bens e serviços (dívida comercial) e obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não são considerados como fornecedores de bens e serviços, de todas as entidades que se encontram inseridas no perímetro do SNS (Figura 2). O conceito de dívida não financeira diverge muito no interior das Administrações Públicas (vide [Relatório UTAO n.º 1/2019](#), capítulo 5). No entanto, neste documento este referencial é interpretado à luz das definições adotadas pelo SNC-AP.

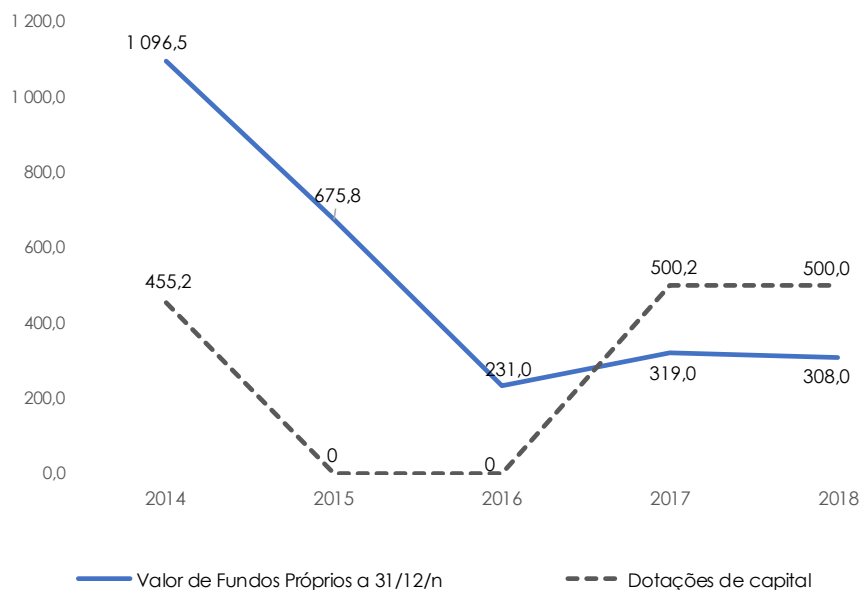
58. Após o exercício de 2018, o valor total do Passivo do SNS é 1 230,3% superior ao valor de Fundos Próprios. De acordo com os dados constantes do Relatório Anual do Serviço Nacional de Saúde de 2018, um dos indicadores financeiros que se destaca é o da relação entre dívida e fundos próprios, que permite concluir que o Passivo Total corresponde a 1230,3% do valor dos Fundos Próprios e, por inerência, o rácio de solvabilidade (que mede a relação entre os capitais próprios da entidade contabilística e os capitais alheios) situa-se a um nível bastante baixo (8,1%). De notar que, para o nível dos Fundos Próprios registado em 2018, concorreram em sentido oposto i) as dotações de capital que permitiram as entradas de capital nas entidades do SNS, no montante de 500 M€ e ii) o Resultado Líquido do Exercício negativo de 848,2 M€ (Gráfico 16 e Gráfico 17).

Gráfico 16 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2014–2018
(valores anuais e acumulados, em milhões de euros)



Fontes: DGO, Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2018 e cálculos da UTAO. | Nota: os valores do resultado operacional nos anos de 2014, 2015 e 2016 foram retirados dos respetivos relatório e contas e foram ajustados de modo a respeitar a nomenclatura do modelo de demonstração de resultados por funções previsto na Portaria n.º 220/2015, de 24 julho, do Ministério das Finanças. Em concreto, aos resultados operacionais registados foram acrescidos os resultados extraordinários de modo obter os resultados operacionais (antes de gastos financeiros e impostos).

Gráfico 17 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2014–2018
(valores anuais, em milhões de euros)



Fontes: DGO, Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2018 e cálculos da UTAO.

59. Os consecutivos prejuízos anuais e consequentes “injeções” de capital são reflexo da suborçamentação sistemática do Serviço Nacional de Saúde. No período de 2014 a 2018, o Serviço Nacional de Saúde registou prejuízos acumulados de –2 260,1 M€, sendo que, neste hiato temporal, o resultado líquido do exercício foi negativo todos os anos, com particular destaque para o de 2018 (– 848,2 M€). Para esta situação contribuíram, quase exclusivamente, os resultados operacionais anuais, já que os encargos financeiros e o IRC não têm praticamente expressão. Resultados operacionais negativos ocorrem quando os Gastos com a operação (Fornecimento e Serviços Externos, Custos com Pessoal, Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas, etc.) são mais elevados do que os Rendimentos obtidos pelos serviços prestados. No caso do SNS, como se pode verificar no Gráfico 16, os Gastos operacionais ao longo dos vários anos foram muito superiores aos Rendimentos obtidos, conduzindo a um Resultado operacional acumulado de – 2 310,6 M€. Os sucessivos prejuízos anuais têm

como consequência a deterioração dos Fundos Próprios do conjunto de entidades que constituem o SNS, em particular, as Entidades Públicas Empresariais (ex.: Hospitais EPE) e a acumulação de dívida (quase quatro mil milhões de euros). No Gráfico 17, é possível visualizar a diminuição anual do montante de Fundos Próprios do SNS, essencialmente em consequência da incorporação dos prejuízos anuais. Para contrariar este efeito e evitar a "erosão" dos Fundos Próprios, o Governo tem recorrido a várias "injeções" de Capital que, entre 2014 e 2018, somaram 1 455,4 M€. Neste vetor, vem a propósito informar que o Governo procedeu já em 2019 a um reforço de capital dos Hospitais EPE no montante de 437,6 M€. Como foi referido no parágrafo 55, os rendimentos do SNS dependem, essencialmente, do financiamento do OE e como o Resultado Operacional e o Resultado Líquido do Exercício são sucessivamente negativos, pode-se afirmar que a evolução dos Rendimentos não acompanha a dos Gastos; a persistência intertemporal desta situação é o resultado de subdotação, gestão ineficiente ou ambas. Para mitigar os prejuízos sucessivos, o Governo opta por realizar reforços de capital nas entidades pertencentes ao SNS. Esta opção não propicia aos responsáveis técnicos (gestores) do SNS as condições adequadas para a prossecução dos objetivos traçados, pois à partida dispõem de menos recursos financeiros dos que os necessários, situação esta que inibe planeamento a médio prazo e ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que potencia estrangulamentos de tesouraria com efeito no aumento dos prazos médios de pagamento e do valor da dívida não financeira. Os reforços de capital têm servido para "aliviar" momentaneamente estes efeitos na dívida comercial, mas não contêm incentivos para reverter estruturalmente o problema. Por isso, o Estado tem ido ao mercado mais ano menos ano para injetar capital nos hospitais e minorar o descontentamento de fornecedores, gestores, trabalhadores e utentes, sabendo todos que o estrangulamento se irá repetir sem uma correção estrutural do problema.

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

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

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

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

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2018 ou 2019, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2018 e 2019, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ser atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos fatores que limitem a comparação homóloga.

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

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

(3) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Determinadas entidades das Administrações Públicas são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertencem ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das Administrações Públicas (AP) com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, *i.e.*, o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das Administrações Públicas num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 18. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. O ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

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

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

(6) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** no biénio 2018-2019. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas e constituem os encargos pagos pelo parceiro público às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias. Sendo naturais as diferenças de calendarização infra-anual entre

um ano e outro, a UTAO adotou este procedimento para as comparações entre períodos homólogos não serem contaminadas por meras diferenças de calendário nos pagamentos.

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

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

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

http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx.

(10) Correção na execução de 2018 da **despesa com transferências correntes da CGA** decorrente do efeito da aplicação do novo padrão de relato contabilístico nas Administrações Públicas — SNC-AP. A “Síntese da Execução Orçamental” divulgada pela DGO apresenta uma estimativa do impacto da alteração do momento de contabilização das retenções e dos descontos incidentes sobre pensões da CGA.

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

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

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

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

(15) Ajustamento do efeito decorrente de um **diferente calendário relativo à receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, originando um diferente perfil intra-anual de cobrança do imposto no biénio 2018–2019. O prazo limite de pagamento das prestações deste foi adiado um mês: a primeira prestação de 30 de abril em 2018 para 31 de maio em 2019 e a segunda prestação de 31 de julho em 2018 para 31 de agosto em 2019. Adicionalmente, o montante mínimo que permite o pagamento em prestações foi reduzido em 2019 de 250 € para 100 €.

A Tabela 18 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes do Ministério das Finanças.

Tabela 18 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas

(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-setembro		Referenciais anuais	
				2018	2019	2018	OE/2019
Saldo global não ajustado				1 311	2 542	-2 241	-2 217
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	0	-149	-70	-199
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	0	149	70	199
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-116	-10	-116	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-105	-104	-35	-44
Reavaliação de ativos	(4)	Estado	Receita	0	0	-107	0
Linearização dos juros da dívida pública	(5)	Estado	Despesa	109	-275	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(6)	SFA	Despesa	-21	-86	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(7)	Estado	Despesa	-33	102	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	125	0	125	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto: ISP e Tabaco	(9)	Estado	Receita	0	-214	214	-214
Efeito da alteração do no modelo normativo contabilístico na CGA	(10)	SFA	Despesa	120	0	0	0
Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018	(11)	SFA	Despesa	76	0	0	0
Reembolsos do IRS	(12)	Estado	Receita	0	0	0	0
Reembolsos do IRC	(13)	Estado	Receita	-241	0	0	0
Reembolsos do IVA	(14)	Estado	Receita	294	0	0	0
Mudança calendarização do IMI	(15)	Ad. Local	Receita	-69	0	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos				140	-587	81	-259
Saldo global ajustado				1 451	1 955	-2 160	-2 475

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

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

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

Tabela 19 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo p.p.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	60 883	63 676	2 793	4,6	4,5	83 170	87 243	4 073	4,9	4,8	73,2	73,0	22 287	23 568
Impostos diretos	16 654	17 034	380	2,3	0,6	23 315	23 427	112	0,5	0,1	71,4	72,7	6 661	6 393
Impostos indiretos	20 296	21 158	863	4,2	1,4	26 877	27 865	988	3,7	1,2	75,5	75,9	6 581	6 706
Contribuições sociais	15 276	16 361	1 086	7,1	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	72,8	75,3	5 715	5 359
Outras receitas correntes	8 624	9 084	460	5,3	0,7	11 960	14 231	2 271	19,0	2,7	72,1	63,8	3 336	5 147
Diferenças de consolidação	33	38				27	0							
DESPESA CORRENTE	57 096	59 265	2 169	3,8	3,6	81 693	85 562	3 869	4,7	4,4	69,9	69,3	24 597	26 296
Consumo público	24 125	25 002	877	3,6	1,4	34 592	36 213	1 621	4,7	1,9	69,7	69,0	10 467	11 211
Despesas com pessoal	14 670	15 358	688	4,7	1,1	20 610	21 039	429	2,1	0,5	71,2	73,0	5 940	5 681
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	9 455	9 644	189	2,0	0,3	13 982	15 174	1 191	8,5	1,4	67,6	63,6	4 528	5 530
Aquisição de bens e serviços	8 652	8 863	211	2,4	0,3	12 919	13 056	137	1,1	0,2	67,0	67,9	4 267	4 193
Outras despesas correntes	803	781	-22	-2,8	0,0	1 063	2 117	1 054	99,1	1,2	75,5	36,9	261	1 337
Subsídios	627	745	119	18,9	0,2	953	1 492	538	56,5	0,6	65,7	49,9	327	747
Juros e outros encargos	6 157	6 119	-37	-0,6	-0,1	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	73,1	73,7	2 271	2 184
Transferências correntes	26 138	27 311	1 173	4,5	1,9	36 943	38 698	1 755	4,8	2,0	70,8	70,6	10 805	11 387
Dotação provisional	12	307				535	330							
Diferenças de consolidação	50	88				241	526							
SALDO CORRENTE	3 787	4 410	624			1 477	1 682	205					-2 310	-2 729
RECEITAS DE CAPITAL	1 324	1 457	133	10,1	0,2	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	64,2	44,1	739	1 845
Diferenças de consolidação	7	8				18	65							
DESPESAS DE CAPITAL	3 660	3 913	253	6,9	0,4	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	64,2	52,5	2 039	3 547
Investimento	2 804	3 012	208	7,4	0,3	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	63,6	50,6	1 606	2 945
Transferências de capital	736	839	103	14,0	0,2	1 172	1 435	262	22,4	0,3	62,8	58,5	436	596
Outras despesas de capital	88	30	-58	-65,8	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	82,6	45,0	19	37
Diferenças de consolidação	31	31				9	0							
RECEITA EFETIVA	62 206	65 132	2 926	4,7	4,7	85 232	90 545	5 313	6,2	6,2	73,0	71,9	23 026	25 413
DESPESA EFETIVA	60 756	63 178	2 422	4,0	4,0	87 392	93 021	5 629	6,4	6,4	69,5	67,9	26 636	29 843
SALDO GLOBAL	1 451	1 955	504			-2 160	-2 475	-316					-3 611	-4 430
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	36 950	38 192	1 243	3,4	2,0	50 192	51 292	1 100	2,2	1,3	73,6	74,5	13 242	13 099
Contribuições Sociais	15 276	16 361	1 086	7,1	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	72,8	75,3	5 715	5 359
Despesa corrente primária	50 939	53 146	2 206	4,3	3,6	73 265	77 258	3 993	5,5	4,6	69,5	68,8	22 326	24 113

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

Tabela 20 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	61 119	64 004	2 885	4,7	4,6	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	73,4	73,1	22 095	23 498
Impostos diretos	16 964	17 034	70	0,4	0,1	23 422	23 427	5	0,0	0,0	72,4	72,7	6 459	6 393
Impostos indiretos	20 002	21 373	1 371	6,9	2,2	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	75,0	76,1	6 660	6 706
Contribuições sociais	15 276	16 361	1 086	7,1	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	72,8	75,3	5 715	5 359
Outras receitas correntes	8 845	9 198	353	4,0	0,6	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	73,0	64,4	3 266	5 077
Diferenças de consolidação	33	38				27	0							
DESPESA CORRENTE	57 493	59 092	1 599	2,8	2,6	81 818	85 562	3 744	4,6	4,3	70,3	69,1	24 325	26 470
Consumo público	24 138	25 002	864	3,6	1,4	35 140	36 213	1 073	3,1	1,2	68,7	69,0	11 002	11 211
Despesas com pessoal	14 676	15 358	682	4,6	1,1	20 616	21 039	423	2,1	0,5	71,2	73,0	5 940	5 681
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	9 461	9 644	182	1,9	0,3	14 524	15 174	650	4,5	0,7	65,1	63,6	5 063	5 530
Aquisição de bens e serviços	8 659	8 863	204	2,4	0,3	12 926	13 056	131	1,0	0,1	67,0	67,9	4 267	4 193
Outras despesas correntes	803	781	-22	-2,8	0,0	1 598	2 447	849	53,1	1,0	50,2	31,9	796	1 667
Subsídios	627	745	119	18,9	0,2	953	1 492	539	56,5	0,6	65,7	49,9	327	747
Juros e outros encargos	6 342	5 845	-498	-7,8	-0,8	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	75,3	70,4	2 085	2 459
Transferências correntes	26 337	27 412	1 076	4,1	1,8	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	71,1	70,8	10 719	11 286
Diferenças de consolidação	50	88				241	526							
SALDO CORRENTE	3 626	4 912	1 286			1 396	1 940	545					-2 230	-2 971
RECEITAS DE CAPITAL	1 324	1 457	133	10,1	0,2	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	64,2	44,1	739	1 845
Diferenças de consolidação	7	8				18	65							
DESPEAS DE CAPITAL	3 639	3 827	188	5,2	0,3	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	63,9	51,3	2 060	3 632
Investimento	2 784	2 927	143	5,1	0,2	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	63,1	49,1	1 627	3 031
Transferências de capital	736	839	103	14,0	0,2	1 172	1 435	262	22,4	0,3	62,8	58,5	436	596
Outras despesas de capital	88	30	-58	-65,8	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	82,7	45,0	19	37
Diferenças de consolidação	31	31				9	0							
RECEITA EFETIVA	62 443	65 461	3 018	4,8	4,8	85 276	90 804	5 528	6,5	6,5	73,2	72,1	22 833	25 343
DESPESA EFETIVA	61 132	62 919	1 787	2,9	2,9	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	69,9	67,6	26 385	30 102
SALDO GLOBAL	1 311	2 542	1 231			-2 241	-2 217	24					-3 552	-4 759
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	36 966	38 407	1 441	3,9	2,3	50 068	51 506	1 438	2,9	1,7	73,8	74,6	13 103	13 099
Despesa corrente primária	51 151	53 248	2 097	4,1	3,4	73 366	77 258	3 892	5,3	4,4	69,7	68,9	22 216	24 011

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



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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