

Relatório UTAO n.º 6/2021

Apreciação da Conta Geral do Estado de 2019

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das
Administrações Públicas

14 de abril de 2021

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 António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Patrícia Silva Gonçalves, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Apreciação da Conta Geral do Estado de 2019

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das Administrações Públicas

Relatório UTAO N.º 6/2021

Data de publicação: 14 de abril de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 31/03/2021

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

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	ii
Índice de Figuras	iii
Índice de Caixas	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
Execução orçamental em Contabilidade Nacional.....	1
Execução orçamental em Contabilidade Pública.....	3
Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central.....	7
Dívida financeira pública e privada.....	7
Dívida não-financeira das Administrações Públicas.....	8
Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes.....	9
Regras de disciplina orçamental.....	10
Indicadores económico-financeiros da Saúde.....	11
Reforma das finanças públicas.....	12
1 Introdução	13
2 Execução orçamental em Contabilidade Nacional	15
2.1 Saldo orçamental em 2019.....	15
2.2 Do saldo orçamental em 2018 ao saldo orçamental em 2019.....	17
2.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2019.....	21
2.4 Saldo orçamental em Contas Nacionais e saldo global em Contabilidade Pública no exercício de 2019.....	24
2.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2019.....	25
2.5.1 <i>Ponto de partida</i>	25
2.5.2 <i>Interação com o Ministério das Finanças</i>	26
2.5.3 <i>Análise dos resultados</i>	29
2.5.4 <i>Conclusões</i>	30
2.6 Orientação da política orçamental.....	31
3 Execução orçamental em Contabilidade Pública	33
3.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2019.....	33
3.2 Evolução face a 2018 por subsector e grandes rubricas da classificação económica.....	36
3.3 Desvios face ao orçamento aprovado.....	38
3.3.1 <i>Ano de 2019, por classificação económica</i>	38
3.3.2 <i>Resenha histórica e prospetiva (2014–2020), por grandes agregados de classificação económica</i>	45
3.4 Instrumentos de controlo da despesa.....	51
3.4.1 <i>Convencionais</i>	51
3.4.2 <i>Não convencionais</i>	59
3.4.3 <i>Ilações para a qualidade das políticas públicas</i>	61
4 Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central	63
4.1 A restrição orçamental em base de caixa.....	63
4.1.1 <i>Conceitos</i>	63
4.1.2 <i>Estado, 2014 a 2019</i>	67
4.1.3 <i>Serviços e Fundos Autónomos, 2014 a 2019</i>	69
4.2 Aplicações financeiras do Estado em 2019.....	70
4.3 Aplicações financeiras dos SFA em 2019.....	73
5 Dívida financeira pública e privada	77
5.1 Dívida direta do Estado.....	77
5.2 Dívida pública de <i>Maastricht</i>	79
5.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	81
5.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	82
6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas	87
6.1 Limitações da informação disponível.....	87
6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira.....	88
6.3 Pagamentos em Atraso.....	90
6.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas.....	92
7 Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes	99
7.1 Conceitos.....	99
7.2 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado.....	100
7.3 Contingências com Parcerias Público-Privadas.....	102
7.3.1 <i>Sector rodoviário</i>	103
7.3.2 <i>Sector ferroviário</i>	105
7.3.3 <i>Sector da saúde</i>	106
7.3.4 <i>Sector da segurança</i>	107
8 Regras de disciplina orçamental	109

8.1 Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural	109
8.1.1 Saldo orçamental	109
8.1.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida.....	110
8.2 Regra da dívida	112
8.3 Quadro Plurianual de Programação Orçamental	112
9 Indicadores económico-financeiros da Saúde	115
9.1 Perímetro do Ministério da Saúde e comparação breve entre o SNS e o conjunto complementar.....	115
9.2 Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS	117
9.3 Ilações relevantes para o futuro do SNS	121
10 Reforma das finanças públicas	123
10.1 Aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental	123
10.2 Implementação do SNC-AP	125

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional	20
Tabela 2 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes	21
Tabela 3 – Passagem do saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública ao saldo orçamental em contabilidade nacional em 2019.....	25
Tabela 4 – Previsões e impactos em 2019 das principais medidas de política orçamental	28
Tabela 5 – Saldo global das Administrações Públicas em 2018 e 2019	34
Tabela 6 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2018 e 2019, por subsector	36
Tabela 7 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados.....	41
Tabela 8 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada	42
Tabela 9 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2018–2019	54
Tabela 10 – Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica	55
Tabela 11 – Reserva orçamental por programa.....	56
Tabela 12 – Dotações orçamentais sujeitas a autorização do MF em 2019 para conversão em despesa paga: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica.....	58
Tabela 13 – Correspondência de artigos entre POE e LOE.....	61
Tabela 14 – Restrição de tesouraria do Estado em base de caixa: 2014–2019.....	68
Tabela 15 – Restrição de tesouraria dos SFA em base de caixa: 2014–2019	70
Tabela 16 – Despesa do Estado em operações com ativos financeiros.....	72
Tabela 17 – Receita do Estado em operações com ativos financeiros	73
Tabela 18 – Despesa dos SFA em operações com ativos financeiros	75
Tabela 19 – Receita dos SFA em operações com ativos financeiros.....	76
Tabela 20 – Dívida direta do subsector Estado.....	78
Tabela 21 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2019.....	79
Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB.....	79
Tabela 23 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	89
Tabela 24 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2014–2019	91
Tabela 25 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas	94
Tabela 26 – As 22 entidades da Administração Central com maior Prazo Médio de Pagamento.....	97
Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016–2019	102
Tabela 28 – Contingências com PPP, posição em final de período: 2013–2019	104
Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2019.....	105
Tabela 30 – Execução em 2019 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental	114
Tabela 31 – Comparação entre rubricas das contas anuais do Ministério da Saúde e do SNS—2019	117

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental, 2015 a 2019.....	16
Gráfico 2 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2019	16
Gráfico 3 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2019	17
Gráfico 4 – Evolução do saldo orçamental desde 1995.....	18
Gráfico 5 – Do saldo orçamental de 2018 ao saldo orçamental de 2019	18
Gráfico 6 – Despesa com juros e dívida pública em 2019.....	19
Gráfico 7 – Saldo orçamental de 2019: OE/2019 versus execução	22
Gráfico 8 – Saldo orçamental de 2019: OE/2019 e PE/2019–23 versus execução	22
Gráfico 9 – Desvios entre a execução orçamental de 2019 e o OE/2019	22

Gráfico 10 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2019 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes	23
Gráfico 11 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2019 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	24
Gráfico 12 – Orientação da política orçamental.....	32
Gráfico 13 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2021	34
Gráfico 14 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2021	35
Gráfico 15 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2021	36
Gráfico 16 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2018–2019	37
Gráfico 17 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2018 e 2019.....	37
Gráfico 18 – Contributos para a variação da receita efetiva	38
Gráfico 19 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	38
Gráfico 20 – Variações anuais da receita e da despesa ajustadas: OE/2019 e CGE/2019	39
Gráfico 21 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2019	39
Gráfico 22 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2019	40
Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2019.....	41
Gráfico 24 – Execução versus orçamentação da receita efetiva e das suas componentes, 2014–2020.....	48
Gráfico 25 – Execução versus orçamentação da despesa total e das suas componentes, 2014–2020	49
Gráfico 26 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2018–2019	53
Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado em base de caixa: 2014–2019	68
Gráfico 28 – Evolução das necessidades de financiamento dos SFA em base de caixa: 2014–2019.....	70
Gráfico 29 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento: março de 2010 a março de 2020.....	80
Gráfico 30 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector: março de 2010 a março de 2020.....	81
Gráfico 31 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social	82
Gráfico 32 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado, 1999 a 2020.....	83
Gráfico 33 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado, 1999 a 2020	83
Gráfico 34 – Dívida externa líquida de Portugal, 2000 a 2020.....	84
Gráfico 35 – Posição de Investimento Internacional	85
Gráfico 36 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2014–2019	91
Gráfico 37 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2019	92
Gráfico 38 – Evolução do prazo médio de pagamentos das entidades públicas: 2014–2019	95
Gráfico 39 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2018 e 2019	96
Gráfico 40 – Evolução das contingências com PPP, 2018–2019	103
Gráfico 41 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	112
Gráfico 42 – Despesa financiada por receitas gerais para 2019: evolução nos tetos legais e execução	113
Gráfico 43 – Estrutura de Rendimentos do SNS — 2019	118
Gráfico 44 – Estrutura de Gastos do SNS — 2019	118
Gráfico 45 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2014–2019	119
Gráfico 46 – Transferências e Subsídios Correntes e Resultado Líquido do Exercício SNS no período 2014–2019	120
Gráfico 47 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2014–2019	121

Índice de Figuras

Figura 1 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2019.....	59
Figura 2 – Entidades da Saúde	116

Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes	17
Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública	43
Caixa 3 – A restrição de tesouraria do Estado na contabilidade pública orçamental.....	64
Caixa 4 – Regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura (2020)	102

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AOE	Alteração à Lei do Orçamento do Estado
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARS	Administrações Regionais de Saúde
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CMVMC	Custo de Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO/2019	Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2019
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclássificadas
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FSE	Fornecimento e Serviços Externos
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
INSA,I.P.	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IPST,I.P.	Instituto Português do Sangue e Transplantação
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAFDR	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
MAI	Ministério da Administração Interna
MATE	Ministério do Ambiente e Transição Energética
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia
MED	Ministério da Educação
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MM	Ministério do Mar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPI	Ministério do Planeamento e Infraestruturas
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PE/2019-23	Programa de Estabilidade referente ao período 2019 a 2023
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PME	Pequena e Média Empresa
PMP	Prazos Médios de Pagamento

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SICAS,I.P.	Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e na Dependência
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SUCH	Serviço de Utilização Comum de Hospitais
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAO	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo

1. Este documento aprecia a Conta Geral do Estado de 2019. A principal fonte é o relatório elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) com esta epígrafe. Inúmeras outras fontes foram consultadas para produzir o documento.

2. O Sumário Executivo recapitula os resultados principais da análise da UTAO. As próximas páginas são um resumo desenvolvido das conclusões fundamentadas em cada um dos capítulos. Algumas são sugestões públicas para melhorias futuras no processo orçamental português. Em benefício de leitores com disponibilidade mais escassa, os resultados abaixo elencados estão acompanhados de uma justificação concisa e seguem a ordem dos capítulos. Os títulos dos capítulos são os cabeçalhos do Sumário Executivo. Informação relevante de contexto e as explicações completas estão disponíveis nos capítulos.

Execução orçamental em Contabilidade Nacional

3. Em contabilidade nacional, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) ascendeu a 0,1% do PIB em 2019. Com este resultado, Portugal alcançou o primeiro excedente orçamental da história da democracia portuguesa, ainda que de dimensão reduzida. As medidas temporárias ou não-recorrentes tiveram um efeito negativo sobre o saldo orçamental, de 0,6 p.p. do PIB, destacando-se, entre estas, o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco. Esta operação, que o Orçamento do Estado para 2019 previa que atingisse 400 M€, acabou por se cifrar em, aproximadamente, o triplo daquele montante, ascendendo a 1 149 M€, cerca de 0,5 % do PIB.

4. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o excedente orçamental registado pelas AP foi superior, na ordem dos 0,7% do PIB. Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado aumentou 0,6 p.p. do PIB. Esta evolução beneficiou da redução da despesa com juros e refletiu, ainda que em menor grau, um aumento do saldo primário maioritariamente associado à redução do peso da despesa primária no PIB.

5. O saldo orçamental de 2019 (não ajustado), apurado na ótica de contas nacionais, superou em 0,6 mil M€ o objetivo definido no Orçamento do Estado para o conjunto do ano aquando da sua aprovação pela Assembleia da República. Recorde-se que o défice previsto pelo MF após a aprovação era de 0,2% do PIB. Em termos ajustados de medidas temporárias ou não-recorrentes, o desvio entre o saldo orçamental executado e o saldo orçamental subjacente ao OE/2019 foi maior, na ordem dos 1,3 mil M€. Este desvio permitiu acomodar uma execução das medidas temporárias ou não-recorrentes com efeito mais negativo sobre o saldo orçamental do que o previsto, associado à operação relacionada com o Novo Banco, anteriormente referida.

6. Para o saldo orçamental ajustado mais elevado face ao orçamentado inicialmente contribuíram um nível de receita superior ao projetado pelo Governo e, sobretudo, uma execução da despesa aquém do previsto no referencial anual, quer ao nível da despesa com juros, quer ao nível da despesa primária ajustada. Na receita ajustada, a suborçamentação concentrou-se na receita fiscal e contributiva. Na despesa primária, a sobreorçamentação foi mais acentuada ao nível da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Estes desvios em 2019 repetiram o padrão verificado nos anos anteriores da legislatura.

7. A sobreorçamentação da FBCF é habitual nos exercícios do Ministério das Finanças. Tipicamente, orçamenta receita de fundos europeus muito acima do nível que consegue executar, fundos esses que são a alavanca importante do investimento das AP, variável que precisa também de ser prevista em excesso para fechar as contas previsionais. A economia política há muito sinaliza que os eleitores gostam de investimento público e não apreciam pagar impostos; as propostas de OE dos últimos anos, parecem alinhar com estas predições teóricas, mas o fecho de contas tende a reverter os anúncios. Para esta assimetria entre previsão e resultados não será estranho o facto de as propostas de orçamento terem muito mais palco mediático do que os fechados de contas.

8. Em 2019, a política orçamental assumiu uma orientação expansionista, refletida num aumento do saldo primário estrutural. Esta orientação, num contexto de melhoria da conjuntura económica, conferiu à política orçamental um efeito pró-cíclico, afastando-se das disposições preconizadas no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

9. O relatório do Ministério das Finanças (MF) com a CGE/2019 estreia o relato da execução das principais medidas com impactos orçamentais em 2019, dando seguimento (parcial) a uma sugestão da UTAO. No entanto, o relato do impacto de 27 medidas em 2019 é incompleto e peca por não disponibilizar os impactos de todas as medidas de política orçamental anunciadas nos planos prospetivos relevantes — Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019) e Programa de Estabilidade para o período 2019 a 2023 (PE/2019–23). O presente relatório compara as execuções com as previsões e mostra quais foram as medidas anunciadas sem execução indicada na CGE e as medidas com execução evidenciada na CGE que não foram explicitadas num ou no outro documento de planeamento orçamental.

10. A análise das listas de medidas apresentadas nos três documentos do MF permitiu constatar várias incoerências entre os documentos de programação e o relato da execução: i) há 37 medidas de política orçamental que foram, classificadas pelo MF como principais nalgum dos três documentos de política acima citados. Este número diverge das 27 relatadas na CGE/2019; ii) no relato feito na CGE/2019, há três medidas sem execução apurada pelo MF e seis não foram identificadas na [POE/2019](#) nem no [PE/2019–23](#); iii) há dez medidas com impacto previsto no saldo que constam da POE/2019 ou do PE/2019–23, mas que não surgem na CGE/2019.

11. Sete medidas listadas como principais nos quadros da POE/2019 e da CGE/2019 apresentam desvios materialmente expressivos entre os montantes projetados naqueles documentos e os valores executados reportados na CGE. A UTAO solicitou esclarecimentos, sendo que o MF respondeu parcialmente ao solicitado. A análise no capítulo usou a resposta recebida.

12. De acordo os dados apurados, a execução em 2019 das principais medidas de política orçamental impactou no saldo de 2019 negativamente, no montante de 900,5 M€ (0,42% do PIB). Este valor decorreu, essencialmente, do efeito carreado para 2019 das medidas adotadas em anos anteriores (– 759,3 M€), ao qual se adicionou o impacto das medidas de política novas, que contribuíram com – 141,2 M€.

13. O impacto agregado no saldo de 2019, por via da execução das principais medidas de política anunciadas na POE/2019, foi negativo em 497,9 M€, ou seja, maior em 78,9 M€ do que inicialmente previsto (– 576,8 M€), o que representa uma variação de 0,04% do PIB. Este desvio agregado negligenciável oculta desvios de execução superiores a 30% em 11 medidas. Os desvios apurados em medidas com impacto na receita, como a redução do IRC para as PME, a Alteração dos escalões de IRS e o Alargamento da dispensa do Pagamento Especial por Conta, são justificados por menor efeito de carregamento ou maior número de beneficiários em relação ao inicialmente previsto. Outras medidas apresentam desvios significativos por as mesmas terem entrado em vigor mais tarde do que fora previsto no da POE/2019 (ex.: Alargamento da Prestação Social de Inclusão). Dez medidas apresentaram uma execução muito próxima do estimado.

14. A discussão sobre medidas de política orçamental tem uma objetividade técnica inversamente proporcional à relevância política e mediática das mesmas. Todos os anos, as épocas de apreciação pública das POE e dos PE têm nas medidas de política que o Governo se propõe realizar um dos momentos altos de notoriedade nos discursos dos agentes políticos, nas notícias da comunicação social e nas opiniões publicadas. No entanto, existe demasiada opacidade por detrás dos anúncios. Desde logo, a classificação das medidas como “principais” e, portanto, acompanhadas de um número de impacto esperado é uma escolha discricionária do MF. Nunca os documentos referidos justificam por que é que umas medidas têm custeio e outras descritas nos mesmos não. Há medidas que recebem esse tratamento num ano e o perdem noutros. Nunca é dada informação metodológica sobre os exercícios de previsão, pelo que se torna muito difícil a avaliadores externos independentes pronunciarem-se sobre a razoabilidade ou plausibilidade das estimativas. Nuns anos medidas que aumentam salários na função pública têm impacto na receita, mas noutros tal efeito é omitido. Nestas condições, os exercícios que a UTAO faz para tentar mostrar ao público como é que a variação do

saldo entre um ano e outros se decompõe em contributos das medidas permanentes antigas, das medidas permanentes novas, das medidas de efeito temporário ou não-recorrente e da repercussão pela economia de todos esses impulsos de política acaba sendo artificial. Esta é, pelo menos, a imagem que os documentos públicos transmitem, mas acredita-se que nos bastidores haja maior segurança e muito mais medidas novas ou antigas com efeitos carregados a serem projetadas. Tal como a UTAO vem alertando há anos, o adiamento recorrente da orçamentação por programas (nos termos previstos, mas adiados, dos artigos 45.º a 48.º da Lei de Enquadramento Orçamental) e da adoção de contabilidade de gestão impede a emergência de melhor informação previsional sobre as políticas públicas.

15. O desinteresse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas contrasta com a visibilidade dos anúncios. Se é certo que a discussão pública de anúncios de medidas desperta paixões nas épocas das POE e dos PE, não é menos verdade que quase ninguém se interessa por conhecer a execução das medidas e, ainda menos, por tentar perceber por que é que os anúncios foram sub ou sobrecumpridos. Historicamente, os relatórios do MF sobre a CGE nada reportam sobre isto e os debates parlamentares também não incidem sobre a falta desta informação. Aliás, a duração dedicada na AR à apreciação da CGE é elucidativa da preocupação em aprender com os ensinamentos do passado. É por isso que a inovação deste ano do MF em incluir alguma informação no relatório da CGE sobre a execução de medidas de política orçamental deve ser enaltecida e acarinhada. É um primeiro passo e deseja-se que possa ser aprofundado na edição do próximo ano.

16. A análise neste documento inclui uma sugestão para o MF aprofundar a prestação de contas sobre as medidas anunciadas. Os próximos relatórios da CGE poderiam comparar os impactos previstos na POE respetiva com os impactos executados. Saber se os desvios foram grandes ou pequenos, positivos ou negativos, é interessante, mas não é o mais importante. Um documento de prestação de contas, para ser verdadeiramente eficaz, deve conter ensinamentos úteis para quem tem o dever de programar as contas públicas futuras e o dever de as julgar. Por isso, o exercício de autoavaliação que aqui se recomenda deveria também explicar as razões dos desvios principais e deixar pistas de reflexão sobre o que correu melhor e o que correu pior na governança das medidas.

Execução orçamental em Contabilidade Pública

17. Em 2019 o défice das AP em contabilidade pública foi 662 M€ (- 0,3% do PIB) em termos ajustados, o que representa uma melhoria da posição orçamental face ao ano anterior, em valor e peso no PIB. Em 2019, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 570 M€, que representa -0,3% do PIB nominal e traduz uma melhoria de 1671 M€ (+ 0,8 p.p. PIB) face a 2018. Em termos ajustados, o saldo foi - 662 M€ (- 0,3% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de + 1595 M€ (+ 0,7 p.p. PIB). O saldo primário ajustado apresentou um *superavit* de 7424 M€, ascendendo a 3,5% do PIB, o que representa uma apreciação de 1253 M€ (+ 0,5 p.p. PIB) face ao período anterior.

18. O saldo global de 2019 encontra-se já próximo do equilíbrio, culminando uma trajetória de melhoria continuada desde 2014. Neste período observou-se uma consolidação orçamental de 6557 M€ em termos não ajustados, resultante de uma variação da receita superior à da despesa. Numa perspetiva não ajustada, o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 570 M€ em 2019, o que representa uma consolidação orçamental de 6557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). O crescimento da receita efetiva superou o da despesa efetiva ao longo de todo o período de análise, resultando na melhoria do saldo.

19. Em 2019 a receita das AP continuou a crescer a um ritmo superior ao da despesa, traduzindo-se na melhoria do saldo global. Assistiu-se a uma diminuição do peso da despesa pública na economia. Em 2019 o saldo global ajustado de - 662 M€ traduz uma melhoria homóloga de 1595 M€, resultante de um aumento da receita (+ 4,7 %) superior ao da despesa (+ 2,8%). O ritmo de crescimento da despesa foi inferior ao do PIB nominal, pelo que o peso da despesa pública na economia caiu (41,98% do PIB nominal; variação - 0,6 p.p.). A receita representa 41,67% do PIB nominal, aumentando o seu peso em 0,2 p.p. face a 2018.

20. A receita aumentou 4,7% em 2019, constituindo a receita fiscal o principal motor deste crescimento. A componente fiscal e contributiva assegurou 79,4% deste incremento. A despesa efetiva cresceu 2,8%, destacando-se o aumento das transferências correntes e despesa com o pessoal e as poupanças com juros. A estrutura de cobrança segue a de anos anteriores: o incremento da receita é determinado pela receita fiscal (2,1 p.p.) e contributiva (1,7 p.p.), que, em conjunto, representam 79,4% do crescimento anual observado em 2019. A despesa efetiva cresceu 2,8%, destacando-se o aumento das transferências correntes e despesa com o pessoal e, em sentido oposto, a diminuição das “Outras despesas correntes” e as poupanças com juros.

21. A contenção da despesa determinou a melhoria de 1569 M€ no saldo global face ao previsto no OE/2019. Ao nível dos agregados, tanto a receita como a despesa registaram crescimentos inferiores ao previsto. A cobrança de receita quedou-se 1644 M€ aquém do previsto. No entanto, o desvio na execução da despesa foi superior, situando-se 3213 M€ abaixo do limite autorizado, permitindo aritmeticamente acomodar a não cobrança de receita e melhorar o saldo (+ 1569 M€).

22. O ano de 2019 continua a inserir-se num padrão de execução identificado desde 2014: sobreorçamentação persistente da receita e da despesa, mas no decurso da execução os desvios na despesa permitem acomodar os da receita e melhorar continuamente o saldo global:

- Na despesa, a generalidade das rubricas situa-se abaixo do previsto, constituindo o investimento (+1131 M€) e as “Outras despesas correntes” (+ 1008 M€) os desvios mais significativos;
- Apenas as despesas com o pessoal (- 538 M€) e a aquisição de bens e serviços (- 218 M€) se situam acima do previsto;
- Na receita, o desvio de - 1644 M€ foi determinado pela subexecução das “Outras receitas correntes” (- 1625 M€) e das “Receitas de capital” (- 1121 M€), situando-se a componente fiscal e contributiva acima do objetivo.

23. Este relatório (Subsecção 3.3.2) revisita o tema dos desvios entre previsão e execução no período 2014–2020, em contabilidade pública, atualizando o horizonte temporal. Uma análise conjunta aos desvios da receita e da despesa não altera conclusões de estudos anteriores, permitindo concluir:

- (i) Ao longo de todo o horizonte de análise verificam-se erros de previsão significativos, indiciando uma **sobreorçamentação persistente da receita e, sobretudo, da despesa.**
- (ii) Os desvios em contabilidade pública são qualitativamente iguais aos desvios em contabilidade nacional.
- (iii) **Os desvios, por serem recorrentes, conferem à política orçamental seguida desde 2015 determinadas características:** (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) a sobreorçamentação recorrente da receita não fiscal nem contributiva está concentrada nas transferências de capital da UE e nas vendas de bens e serviços, o que determina expectativas infundadas de execução em categorias específicas da despesa mais dependentes daquelas receitas, nomeadamente o investimento; (3) a suborçamentação da receita fiscal e contributiva, por ocorrer na componente mais volumosa da receita efetiva, é um sintoma de prudência na elaboração dos orçamentos, se não for exagerada, mas tem também um efeito deliberado na comunicação política sobre as novidades orçamentais para o ano seguinte.
- (iv) Este padrão do previsor tem efeitos benéficos sobre a consolidação orçamental, mas implicações negativas na implementação das políticas públicas cujo planeamento se tenha baseado numa restrição orçamental mais folgada do que a realidade ao longo do ano acaba determinando. O investimento constitui a rubrica da despesa com uma subexecução mais pronunciada face ao previsto e o maior contributo para o desvio do saldo, o que poderá resultar em níveis cronicamente baixos de investimento público e degradação a médio prazo de infraestruturas necessárias à economia e a uma adequada provisão de serviços públicos. A aprovação parlamentar de tetos de despesa numa conjuntura económica favorável, como foi o período até 2019, não dá aos gestores públicos e aos ministros sectoriais o horizonte de previsibilidade desejável para a judiciosa aplicação dos recursos coletivos. A incerteza sobre as restrições orçamentais anuais é agravada pela dimensão intrusiva dos instrumentos de controlo da liquidez, convencionais e não convencionais.
- (v) Os desvios são compatíveis com argumentos da economia política segundo os quais os eleitores gostam de despesa pública, mas não apreciam pagar impostos. Existem diferentes explicações teóricas, e empiricamente validadas, segundo as quais os eleitores remuneram os governos em funções pelo contributo que certas despesas, como investimento e prestações sociais, têm para a sua utilidade e os penalizam pela retirada de rendimento disponível. São comuns nas linhas de investigação sobre os ciclos político-económicos, mesmo em enquadramentos de extrema

racionalidade na formulação de expectativas. Anúncios que sobre-estimam o investimento e as entradas de fundos europeus e adiam a revelação de sobre-execuções de carga fiscal para momentos em que também é possível surpreender os eleitores com consolidações orçamentais mais favoráveis do que as antecipadas e, portanto, induzir expectativas de menos impostos futuros, são compatíveis com estes modelos económicos. Para esta assimetria entre previsão e resultados também não será estranho o facto de as propostas de orçamento terem muito mais palco mediático do que os fechos de contas.

24. Os instrumentos de política utilizados pelo MF para manter sob controlo a execução da despesa consolidada das AP e assim proteger mais facilmente as metas da política orçamental da concretização de riscos adversos, distinguem-se entre:

- (i) **Instrumentos convencionais:** conjunto de dotações de despesa, inscritas na lei do Orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental, cuja autorização para execução se encontra sob decisão discricionária do Ministério das Finanças. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental.
- (ii) **Instrumentos não convencionais:** conjunto de normas jurídicas, também presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que condicionam o aumento da despesa e, de uma maneira mais geral, a autonomia de gestão das unidades orgânicas de todos os níveis das AP relativamente aos recursos humanos e a bens e serviço intermédios.

25. No ano de 2019 as dotações sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 2482 M€, uma diminuição homóloga de 520 M€, com origem na generalidade dos instrumentos, constituindo a reserva a única exceção. Neste ano os instrumentos de gestão centralizada totalizaram 2482 M€ e representaram 2,3% do limite de despesa efetiva aprovado no OE (em termos ajustados), podendo repartir-se entre: (1) Dotações orçamentais inscritas no programa orçamental das Finanças, sob gestão discricionária do MF (dotação provisional e dotações centralizadas), que ascenderam a 974 M€, com um peso de 39,2% no total destes instrumentos; (2) Cativações e reserva orçamental, que reduzem a dotação disponível nos orçamentos de despesa, e em conjunto totalizam 1508 M€, com um peso de 60,8%.

26. Em 2019 foram utilizados 1833 M€ de dotações de instrumentos de gestão centralizada, uma redução de 558 M€ face ao ano anterior, refletindo uma menor autorização para libertação da reserva e das cativações. A redução na utilização destes instrumentos foi mais acentuada do que na sua orçamentação, com uma quebra de 558 M€ (- 23,3%), refletindo um menor volume de autorizações para a realização deste tipo de despesa, particularmente no respeitante à reserva orçamental e às cativações, reduzindo-se globalmente o grau de utilização de 79,7% em 2018 para 73,9% em 2019. As quantias utilizadas tiveram a seguinte distribuição por instrumento de controlo: 330 M€ em dotação provisional, 299 M€ em reserva orçamental, 670 M€ em cativações e 535 M€ em dotações centralizadas para fins específicos.

27. Do confronto dos desvios da execução da despesa efetiva ajustada com a utilização dos instrumentos de racionamento da liquidez pelo Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reservas orçamentais), emergem os seguintes resultados:

- (i) No seu conjunto, a utilização dos instrumentos de controlo de despesa geridos pelo MF, seja por via do reforço orçamental com contrapartida em dotações centralizadas ou pela libertação de dotações indisponíveis, representou 1,7% da despesa efetiva paga em 2019;
- (ii) Os instrumentos sob gestão discricionária do MF permitiram alcançar uma poupança de 601 M€, medida pelo montante não utilizado destes instrumentos, representando 18,7% do desvio total da despesa efetiva face ao OE/2019.
- (iii) O reforço dos orçamentais sectoriais com contrapartida nas dotações sob controlo do MF (dotação provisional e dotações centralizadas) totalizou 533 M€ e teve a seguinte composição por natureza da despesa: 236 M€ foram destinados a despesas com pessoal, 165 M€ a transferências correntes, 78 M€ à aquisição de bens e serviços, 22 M€ a investimento, 20 M€ a transferências de capital e 13 M€ a "Outras despesas correntes". As dotações inscritas no orçamento do MF destinam-se, maioritariamente, à gestão corrente, representando a componente de capital (investimento e transferências) apenas 6,8% desta despesa.
- (iv) O reforço das despesas com pessoal consumiu 71,4% da dotação provisional e 44,2% das dotações inscritas no programa orçamental das Finanças sob gestão discricionária do MF, sendo a

sua quase totalidade destinada ao P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em 2019 reafirma-se o padrão de suborçamentação reiterada que se vem repetindo, pelo menos, desde 2015, sempre mitigado pelo recurso sistemático à dotação provisional. Esta dotação foi criada com a finalidade de fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. O seu consumo quase total na gestão corrente contraria a sua finalidade e não constitui uma boa prática orçamental. Também não é prudente, uma vez que absorve recursos que poderão ser necessários para fazer face a necessidades verdadeiramente inesperadas, obrigando em última instância à apresentação de alterações ao orçamento que poderiam não ser necessários com uma previsão orçamental mais realista.

- (v) A crónica subexecução do investimento constitui um padrão da execução orçamental desde 2014 que se repete em 2019 e encontra correspondência na fraca utilização dos capitais de gestão centralizada destinados a assegurar a contrapartida pública nacional no financiamento dos projetos de investimento público contratadas no âmbito do Portugal 2020. Em 2019 a sua redução foi reduzida para 50 M€, tendo sido utilizados 17 M€, refletindo um grau de utilização de 33,8%, o mais reduzido na tipologia das dotações centralizadas. Também se relaciona com a fraca cobrança de receita de capital (66,1%).

28. Sendo inegável que os instrumentos convencionais de controlo da despesa por parte do MF têm ajudado a reduzir os desequilíbrios nas finanças públicas, a análise efetuada ao período 2014 a 2020 encerra implicações críticas para a qualidade das políticas públicas mais afetadas por eles. Chama-se, pois, a atenção dos leitores para efeitos porventura indesejáveis da manutenção, anos a fio, das características identificadas na Subsecção 3.4.1 e também na Secção 3.3 (desvios entre execução e orçamentação).

- (i) A gestão orçamental excessivamente centralizada no MF exerce-se, nomeadamente, através dos instrumentos discricionários de controlo da despesa.
- (ii) Os instrumentos convencionais cresceram na sua escala financeira ao longo do período. Pese embora a redução em 2019, representaram neste ano uma parte significativa da despesa efetiva executada (1,7%) e das poupanças alcançadas (18,7% do desvio total da despesa).
- (iii) O MF utiliza os instrumentos centralizados de despesa maioritariamente para travar a despesa pública sectorial (as cativações e a reserva representam cerca de 60,8% da dotação destes instrumentos em 2019). Ao mesmo tempo, as dotações ao seu dispor (dotação provisional e dotações centralizadas, com um peso de 39,2% desta categoria) são maioritariamente destinadas à intervenção na gestão corrente e à mitigação de problemas crónicos de suborçamentação, permanecendo subexecutadas as categorias de despesa que se relacionam com investimento, uma vez que a componente de capital representa escassos 6,8% dos reforços sectoriais.
- (iv) A suborçamentação reiterada nalgumas rubricas da despesa, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação, sempre mitigada com recurso à dotação provisional, prejudica a qualidade global das políticas públicas afetadas na medida em que retira aos gestores sectoriais a previsibilidade sobre as suas restrições orçamentais (montantes e momentos em que a liquidez fica disponível para assumir compromissos).
- (v) A utilização da dotação provisional na gestão corrente, em despesas que não são imprevistas, contraria a sua finalidade, é imprudente e não constitui uma boa prática orçamental — é sempre preferível cortar à partida, na fase de orçamentação, do que alimentar expectativas de capacidade financeira que nunca chega a ser plenamente libertada.
- (vi) A proliferação de dotações centralizadas, inscritas no programa orçamental do Ministério das Finanças, contraria o princípio de especificação da despesa. Estas dotações, destinando-se a satisfazer eventuais necessidades específicas de políticas sectoriais, poderiam ser geridas precautoriamente pelos ministros sectoriais respetivos, no seus orçamentos, em nome da responsabilidade orçamental.
- (vii) Conjugando os resultados da Subsecção 3.3.2, que analisa os desvios entre previsão e execução de 2014 a 2020, com os da Subsecção 3.4.1, que analisa os instrumentos convencionais, deve referir-se que a intervenção do MF na história recente das finanças públicas teve um papel importante na consolidação orçamental de 6557 M€ alcançada neste período, consolidação num período de expansão económica e que contou com a ajuda do racionamento da liquidez dos serviços da AdC. No entanto, como sugestão futura destinada a melhorar a qualidade das políticas públicas, salienta-se ser preferível apresentar ao Parlamento dotações de despesa mais realistas e regras de utilização menos intrusivas na autonomia de gestão dos sectores do que congelar imediatamente após a aprovação parlamentar fatias tão expressivas do orçamento e sujeitar os decisores políticos e os gestores a negociações permanentes ao longo do ano sobre os reais limites à despesa e à prática de atos de gestão sectoriais.

29. Mantiveram-se em vigor durante 2019 os instrumentos não convencionais de controlo da despesa. São restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os níveis das AP (incluindo o sector público empresarial) para contratar serviços e recrutar recursos humanos. A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, anos a fio, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento orçamental aprovado pela AR (fê-lo nas apreciações das propostas de OE para 2020 e 2021). O Governo propõe e o Parlamento aprova os tetos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Todavia, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto avultado de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não escapa à alçada destes instrumentos de restrição da despesa.

30. A análise da UTAO alerta os legisladores para a utilidade de repensarem seriamente a manutenção dos instrumentos não convencionais. É certo que eles podem ajudar o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e a limitar a assunção de certos compromissos de despesa plurianuais (caso do pessoal, sobretudo). Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga em termos da qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, tantos anos a fio, sejam eles de crise ou expansão económica. Tais instrumentos são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das organizações públicas, que verticaliza e centraliza tanto decisões importantes como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas. **Recomenda-se que sejam oportunamente escutados o Governo, mas também antigos e atuais gestores públicos, para ponderação de um eventual alívio destas restrições na próxima lei orçamental.**

Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central

31. As necessidades de financiamento da Administração Central podem decorrer de duas grandes componentes, o saldo global e a despesa líquida em ativos financeiros. No que respeita ao Estado, o saldo global tem-se apresentado sistematicamente negativo ao longo dos anos, exigindo o recurso a financiamento a partir de fontes não efetivas, isto é, com recurso a operações com passivos financeiros. A situação dos Serviços e Fundos Autónomos é distinta, não só porque demandam um valor inferior de necessidades de financiamento, mas também porque a sua origem é diferente. Este subsector apresenta um saldo global mais próximo do equilíbrio, tendo sido excedentário em 2019, um saldo da gerência anterior positivo, crescente e muito expressivo, bem como um valor menos relevante que o do Estado em despesa com ativos financeiros.

32. Entre 2014 e 2019 o Estado reduziu a necessidade de recorrer a fontes de financiamento para além das receitas efetivas, o que permitiu diminuir as emissões de dívida, líquidas de amortizações. A receita líquida de passivos financeiros, isto é, o montante de financiamento que o Estado teve de obter para suprir as suas necessidades líquidas de financiamento, reduziu-se de 14 754 M€ em 2014 para 9499 M€ em 2019, pese embora o ano de 2019 tenha registado um acréscimo de 2160 M€ face ao ano precedente. O acréscimo registado, no subsector Estado, em 2019, ficou a dever-se a dois fatores: ao crescimento (homólogo) da despesa líquida em ativos financeiros e à degradação (homóloga) do saldo global.

Dívida financeira pública e privada

33. Em 2019, assistiu-se à continuação da recomposição do stock da dívida direta, i.e., ao acréscimo do peso da dívida titulada a médio e longo por contrapartida da redução no peso da dívida às organizações internacionais. As Obrigações do Tesouro constituem o principal instrumento de

financiamento da dívida direta, tendo o IGCP utilizado leilões e um sindicato bancário para novas emissões em 2019, bem como um leilão de troca que visou assegurar simultaneamente a emissão e a amortização de Obrigações do Tesouro.

34. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht situou-se em 116,8% do PIB no final de 2019, o que corresponde a uma redução de 4,6 p.p. face ao final do ano anterior. Em termos nominais, o valor foi de 250,0 mil M€ no final de 2019, o que compara com 249,3 mil M€ no final de 2018. Quanto ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2019, este situou-se em 235,5 mil M€, o que corresponde a um aumento de 2859 M€.

35. O peso do serviço da dívida pública tem descido ao longo do horizonte 2014–2019, desde um peso na despesa efetiva de 72,5% em 2014 até 56,9% em 2019. O serviço da dívida num determinado ano reflete o montante de recursos financeiros que o sector público precisa mobilizar durante esse período para pagar juros, comissões e impostos sobre ambos, bem como os reembolsos dos capitais que atingem a maturidade.

36. O sector institucional das Administrações Públicas apresentou um contributo positivo para o financiamento da economia portuguesa em 2019 pela primeira vez desde o início da série estatística. Relativamente à decomposição do sector privado em 2019, este apresentou uma capacidade de financiamento. Os sectores institucionais "famílias" e "sociedades financeiras" continuaram a registar uma capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional "sociedades não-financeiras" apresentou uma necessidade de financiamento.

37. O peso da dívida externa líquida dentro da Posição de Investimento Internacional (PII) é elevado no caso da economia portuguesa, pelo que o financiamento externo de Portugal é obtido maioritariamente através de instrumentos de dívida. O peso da dívida externa líquida no PIB diminuiu entre o final de 2018 e o final de 2019, o que contribuiu para a melhoria da PII.

Dívida não-financeira das Administrações Públicas

38. A CGE/2019 reporta a evolução das obrigações a pagar não-financeiras das Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, mais uma vez, insuficiente, parcial, fragmentada e de comparabilidade difícil. Tendo por base as obstáculos na análise colocados pelos dados disponibilizados na CGE/2019, a UTAO recorreu adicionalmente a informação da Direção-Geral do Orçamento, do Tribunal de Contas, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da Direção-Geral das Autarquias Locais para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos com atraso superior a 90 dias e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, por subsectores.

39. Não há metas quantificáveis para reduzir as obrigações não-financeiras contra as quais aferir os resultados da execução. O Orçamento do Estado para 2019 não inseriu nenhum objetivo quantificável que permitisse a avaliação *ex post* dos resultados obtidos e explanados na Conta Geral do Estado de 2019.

40. Não há informação sobre o stock acumulado pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) fora da área da Saúde. A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2019 da Administração Central e a comparação com anos anteriores encontra-se limitada pelo facto do valor total apurado em 2019, não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS).

41. Em 2019, a dívida não-financeira das AP está largamente concentrada nas unidades orgânicas que constituem o SNS. Tendo por base a informação da CGE/2019 e o Relatório e Contas da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, IP), o valor acumulado de dívida não-financeira da Administração Central, incluindo os Hospitais EPE, ascendeu a 3038 M€, representando uma redução de apenas 82 M€, face a 2018. Esta evolução não inclui, por falta de dados, os valores referentes à dívida não-financeira das EPR. As Entidades Públicas inseridas no SNS contribuíram para 84,2% (2559 M€) da dívida não-financeira apurada da Administração Central (AdC). A aquisição de bens e serviços corresponde à rubrica de

despesa que mais contribuiu para a dívida não-financeira em todos os subsectores das AP, em particular nas entidades pertencentes ao SNS.

42. Em 2019, o stock de pagamentos em atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos devido à diminuição momentânea registada neste indicador nos Hospitais EPE. No ano de 2019, registou-se uma redução significativa de 265 M€ (- 37,4%), face a 2018, no nível de pagamentos em atraso por parte das AP, que se fixou nos 443 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014. Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 227 M€ (- 47,1%), por via da liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2019, conseguida com a canalização para este fim dos reforços de capital efetuados nos hospitais EPE durante o ano.

43. No final de 2019, a dívida não-financeira em mora nos Hospitais EPE representava 57,9% do universo das AP, abaixo do peso atingido em 2018 de 68,3%. A maioria dos pagamentos em atraso por parte Administrações Públicas permanece neste conjunto de entidades.

44. Em 2019, o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) das entidades públicas foi idêntico ao registado no ano anterior. Há uma heterogeneidade considerável de PMP. No final de 2019, 90% do total de Entidades Públicas tinha um PMP igual ou inferior a 31 dias, quando 113 dias era a média no universo SNS (parte daquele total). Em 2019, o PMP na média de todas as Entidades Públicas permaneceu inalterado face ao ano anterior (57 dias), registando-se um aumento na Administração Central e Regional, que contrapõe com a diminuição verificada nas entidades do SNS (113 dias), para as quais o prazo diminuiu para o nível mais baixo de desde 2014, beneficiando da canalização dos reforços de capital efetuados, mantendo-se, no entanto, como o mais elevado de todas as áreas das AP.

45. Os organismos sob a tutela do Ministério da Saúde, do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério da Cultura não atingiram os objetivos para a redução do PMP definidos para o ano de 2019, em contraste com a situação verificada nos demais ministérios.

46. Em 2019, 22 das 344 entidades contabilizadas na Administração Central (das quais, 19 do SNS) registavam PMP superior a 180 dias, sendo que dois municípios da Administração Local tinham PMP acima de 180 dias.

47. A manutenção de níveis elevados de PMP penaliza a tesouraria dos fornecedores das AP e onera o custo dos bens e serviços que esta adquire. Assim, a redução da dívida não-financeira e dos prazos médios de pagamento por parte das AP terá um impacto positivo na tesouraria dos seus credores e também reduzirá o custo dos produtos intermédios e produtos finais das entidades adquirentes, devendo, pois, ser encarada como uma prioridade.

Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

48. Em 31 de dezembro de 2019, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 16 602 M€. Deste valor, 2800 M€ respeitavam à garantia de carteira. Uma outra parcela diz respeito a dívida garantida pelo Estado às EPR, a qual ascendia a 6222,5 M€ no final de 2019, tendo-se reduzido em 3282 M€ face a dezembro de 2018, sendo o segundo ano consecutivo em que se regista uma redução.

49. As EPR cuja dívida garantida pelo Estado mais se reduziu foram a PARVALOREM, S.A., a Infraestruturas de Portugal, S.A., a CP – Comboios de Portugal, E.P.E., o Metropolitano de Lisboa, E.P.E., o Fundo de Resolução e a PARUPS, S.A.. No seu conjunto, prevê-se que as EPR venham a amortizar 2928,4 M€ no período 2020–2024, o que corresponde a cerca de 47,1% do montante garantido pelo Estado a estas entidades no final de 2019. Deste valor, cerca de 8,2% (509,9 M€) deverão ser amortizados em 2020 e 38,9% (2418,5 M€) no período 2021–2024. As amortizações mais significativas deverão ser efetuadas por Metropolitano de Lisboa, E.P.E., Infraestruturas de Portugal, Parque Escolar, E.P.E. e Metro do Porto, S.A..

50. No que respeita a outras entidades públicas, não classificadas como EPR, o valor total das garantias no final de 2019 ascendia a 1274,7 M€. O montante mais significativo dizia respeito ao Grupo AdP — Águas de Portugal, S.A., (1174,7 M€). Do total garantido a estas entidades, cerca de 4,6% (58,8 M€) deverá ser amortizado em 2020 e 30,8% (392,7 M€) no período 2021–2024. A AdP — Águas de Portugal, S.A. deverá amortizar os referidos 58,8 M€ em 2020 e 292,7 M€ no período 2021–2024, e a STCP 100 M€ neste mesmo quadriénio, liquidando a totalidade da dívida que se encontra atualmente garantida pelo Estado.

51. A dívida garantida pelo Estado à Região Autónoma da Madeira (em que se incluem os Órgãos do Governo Regional e os Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira) ascendia a 2031,3 M€ no final de 2019. Aumentou 239,2 M€ face ao ano anterior. Daquele valor, encontrava-se prevista a amortização de 115,9 M€ em 2020 e 684,2 no período 2021–2024.

52. Ao longo de 2019 foram executados 107 M€ do stock de garantias concedidas pelo Estado. Este substituiu o dever de pagar a credores que residia em duas entidades públicas: Fundo de Contragarantia Mútuo, no valor de 30 M€, e Fundo de Recuperação de Créditos, na quantia de 76 M€. Neste último caso, o pagamento (efetuado pelo Estado) em execução da garantia serviu para assegurar as responsabilidades do Fundo de Recuperação de Créditos perante os seus participantes, pela aquisição dos créditos aos investidores não qualificados do papel comercial emitido pela Espírito Santo Internacional, S.A. e pela Rio Forte Investments, S.A., no montante global de 156 M€.

53. O stock de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias), ascendeu a 878 M€ no final de 2019. Tratou-se de um aumento global de 313 M€ face ao registado no final de 2018. Refira-se que, no conjunto das concessões do Estado, se registou uma redução de 320 M€ enquanto nas subconcessões se verificou um acréscimo de 633 M€. Destacam-se, pela dimensão que assumem, i) dois diferendos que emergiram em 2019 com a subconcessionária da Algarve Litoral (Rotas do Algarve Litoral, S.A.), no valor total de 488 M€, e ii) três pedidos efetuados pela subconcessionária da Baixo Tejo (AEBT – Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.), com o valor total de 299 M€, dos quais 155 M€ tiveram origem em 2012 e 144 M€ em 2019.

54. Relativamente aos demais sectores de atividade (ferroviário, saúde e segurança), os montantes peticionados pelos parceiros privados são significativamente inferiores, mas, em alguns casos, não se encontram quantificados. O mais relevante é o diferendo existente com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. Neste último caso, o Estado foi condenado ao pagamento de uma indemnização de cerca de 150 M€, acrescida de juros, tendo a entidade privada entretanto interposto uma ação executiva no valor de 192 M€.

Regras de disciplina orçamental

55. Em 2019, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional permaneceu acima do limite – 3,0% do PIB. Este é o limite instituído como valor de referência para a regra do saldo orçamental no Tratado da União Europeia.

56. Para 2020, porém, as Projeções da Comissão Europeia (CE) da Primavera apontavam para Portugal um saldo orçamental marcadamente negativo, na ordem dos – 6,5% do PIB. Esta deterioração expressiva das perspetivas orçamentais é explicada pelos efeitos macroenómicos e orçamentais da pandemia de COVID-19. Apesar das Projeções da CE perspetivarem que Portugal não iria cumprir o critério do saldo orçamental em 2020, à semelhança do que sucedia para todos os restantes países da área euro, a CE decidiu não instaurar procedimentos por défices excessivos. Esta decisão inseriu-se no âmbito da cláusula de derrogação geral do PEC, que foi pela primeira vez ativada em março de 2020.

57. A Comissão Europeia apuros riscos de desvio nos critérios da despesa primária líquida e da trajetória do saldo estrutural. Em julho de 2018, o Conselho recomendou uma trajetória de ajustamento em direção ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) consubstanciada num crescimento nominal da despesa primária líquida que não excedesse os 0,7% em 2019 e correspondente a um ajustamento anual do saldo

estrutural de, pelo menos, 0,6 p.p. do PIB. Ao nível da despesa primária líquida, a Comissão Europeia veio depois a apurar a existência de um risco de desvio significativo, com base nos resultados orçamentais apurados para o conjunto do ano de 2019 e nas Projeções da Primavera da Comissão Europeia para os anos subsequentes. Por sua vez, ao nível do saldo estrutural, a Comissão apurou ter existido algum risco de desvio face à trajetória de ajustamento recomendada.

58. A divergência na avaliação do esforço orçamental apurado com base em cada um dos indicadores anteriormente referidos exigiu a realização de uma avaliação global. Esta acabou por confirmar ter existido em 2019 um desvio significativo face aos requisitos da vertente preventiva do PEC. Em circunstâncias normais, perante a existência de um desvio significativo face à trajetória de ajustamento em direção ao OMP, as disposições do PEC determinam a abertura de um procedimento por desvio significativo. No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreveio, não foram adotadas etapas no âmbito do procedimento por desvio significativo relativo a Portugal.

59. Portugal cumpriu a regra da dívida. A regra para a dívida pública que vigorou para o caso de português durante o período de transição 2017-2019 foi a do Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), tendo a Comissão Europeia concluído que Portugal cumpriu o ajustamento necessário para o limite da dívida pública no final de 2019.

60. A regra nacional da despesa foi cumprida. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntariamente assumida por Portugal para o seu processo orçamental. Concluiu-se, análise da UTAO, que, no ano de 2019, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 51 323 M€, cumprindo, assim, o limite definido no OE/2019 (52 355 M€).

Indicadores económico-financeiros da Saúde

61. O Serviço Nacional de Saúde (SNS) absorve quase todo o orçamento do Ministério da Saúde. O SNS é o destinatário da quase totalidade das transferências e subsídios à exploração com origem no financiamento do OE e é responsável pela esmagadora maioria dos encargos anuais contabilizados nas principais rubricas de gastos.

62. O exercício de 2019 do SNS apresentava, desde o início, indícios que se trataria de mais um ano com prejuízo significativo. O aumento previsível dos gastos em rubricas de maior peso, aliado ao reforço insuficiente de financiamento da atividade de exploração do SNS, resultaram no segundo maior prejuízo anual desde 2014.

63. Há uma enorme concentração na conta do SNS. O financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração representou 93,7% dos rendimentos do SNS em 2019. Os Gastos com Pessoal e Fornecimentos e Serviços Externos representaram cerca de quatro quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2019 do SNS.

64. O desequilíbrio do balanço do SNS é considerável e determinado pela dívida comercial. O Passivo total do SNS acumulado em finais de 2019 era 2302,4% superior ao valor de Fundos Próprios e ascendia a 3,95 mil M€. Cerca de 65% deste montante decorria de dívidas a fornecedores e outros credores do SNS.

65. No período de 2014 a 2019, o incremento de 1519,4 M€, nas transferências correntes e subsídios à exploração para o SNS com origem no financiamento do OE, revelou-se significativamente insuficiente para evitar prejuízos acumulados (- 2957,1 M€). Os prejuízos anuais consecutivos aliados às consequentes “injeções” de capital são reflexo da suborçamentação sistemática do Serviço Nacional de Saúde.

66. No final de 2019, a situação económico-financeira do SNS causa profunda apreensão e deve motivar uma reflexão séria sobre o modelo de gestão. O SNS apresenta um cenário de “inviabilidade económica e financeira” caracterizado por: i) prejuízos anuais consecutivos; ii) indicadores financeiros que dão conta do valor mais baixo de Fundos Próprios nos últimos seis anos (dão para pagar 4,3% dos

passivos de 2019); iii) passivo elevado assente em dívida a fornecedores e outros credores do SNS; iv) rácios de autonomia financeira e solvabilidade extremamente baixos. Esta situação deriva, entre outros aspetos, da opção do “cliente” e “acionista” Estado pela suborçamentação consecutiva e “alívios” momentâneos, através de injeções de capital nas entidades do SNS. Esta prática já provou que não é vantajosa para nenhum dos intervenientes. Para além dos constrangimentos acima referidos, a gestão dos estabelecimentos do SNS é ainda condicionada por uma centralização excessiva, na tutela sectorial e no MF, de decisões que deveriam ser tomadas na esfera de autonomia dos conselhos de administração, como sejam as substituições de pessoal e a panóplia de atos de gestão corrente que carecem de autorização política morosa e sujeita a muita documentação relativos a recrutamento e contratação de serviços. Sem uma correção estrutural e integrada de todas estas dimensões, os estrangulamentos na atividade assistencial continuarão a ser uma realidade para utentes, trabalhadores, gestores e fornecedores.

67. O Orçamento do Estado de 2020 disponibilizou recursos adicionais no sentido de mitigar a suborçamentação do SNS. O OE/2020 propunha-se mitigar a suborçamentação do SNS, através de um reforço significativo de 901 M€ em transferências correntes e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde. A dimensão deste reforço visava equiparar os rendimentos aos gastos da atividade do SNS, reduzindo a probabilidade de prejuízo anual e mitigando, assim, a necessidade de novas injeções de capital durante o exercício de 2020, em contraste com o ocorrido desde 2014. Porém, a emergência da pandemia de COVID-19 alterou profundamente o contexto, prejudicando irremediavelmente a avaliação *ex post* das intenções do Governo.

Reforma das finanças públicas

68. Para a prossecução da reforma das finanças públicas assumem particular relevância o ritmo de aplicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e a implementação do SNC-AP. Contudo, o Tribunal de Contas no seu parecer apontou a ausência de progressos em aspetos basilares desta reforma, como são a definição de uma estratégia de implementação da LEO, a operacionalização do modelo de governação e a afetação de recursos humanos, pelo que, a nova calendarização proposta com a recente alteração à LEO (Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto) corre o risco de também não ser cumprida.

69. No tocante à prestação de contas em SNC-AP, não se registaram progressos significativos no que diz respeito ao número de unidades orgânicas que reportam neste regime contabilístico. Com efeito, o processo de prestação de contas relativo a 2019 foi influenciado por normas que permitiram a não aplicação do SNC-AP a um conjunto de entidades, desde logo por norma contida na própria Lei do OE/2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março, artigo 316.º) e, por outro lado, pela extensão dos prazos de prestação de contas ao Tribunal, em razão da pandemia de COVID-19 (Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março).

1 Introdução

70. Este trabalho analisa a Conta Geral do Estado (CGE) referente ao exercício económico de 2019. O fecho definitivo da CGE/2019 está reportado num conjunto vasto de documentos elaborados pelo Ministério das Finanças (MF) e depositados no [sítio Internet](#) da Direção-Geral do Orçamento. O relatório e as contas distribuem-se por 12 documentos. Deram entrada na Assembleia da República em 1 de julho de 2020. O Parecer do Tribunal de Contas foi divulgado a 14 de dezembro de 2020. O Parlamento irá apreciar e votar a CGE/2019 nesta Primavera. O presente relatório é o contributo da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) para essa apreciação política e também para o conhecimento pelos cidadãos do estado das finanças públicas do seu País.

71. Em Portugal fala-se muito sobre anúncios e intenções, mas pouco sobre resultados. O debate político e mediático sobre finanças públicas é, historicamente, muito vivo e intenso sobre os documentos de programação da política orçamental, as Propostas de Orçamento do Estado e os Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão. Nos primeiros, as previsões macro-orçamentais têm destaque, bem como as medidas de política propostas para o futuro. Nos segundos, há espaço para a estratégia, mas a discussão sobre as gavetas de financiamento público parece ser mais importante do que sobre os impactos na economia e na sociedade. Porém, a discussão sobre a concretização das medidas de política e as razões das eventuais divergências entre promessas e resultados tem muito menos palco. E é pena, porquanto conhecer e tomar consciência do ponto de partida é o primeiro passo de um qualquer processo racional de construção do futuro, seja o do ano seguinte, o dos próximos quatro ou o dos próximos sete. Os resultados processados ao longo deste relatório permitiram extrair, normalmente no final dos capítulos, várias ilações relevantes para a tomada de decisões políticas, no Governo e na Assembleia da República, sobre o enquadramento orçamental.

72. Reconhecer virtualidades e fragilidades na experiência passada é um exercício intelectual indispensável para reforçar os alicerces do futuro. Poderá julgar-se que analisar hoje as consequências financeiras e patrimoniais da atividade das Administrações Públicas terminada há mais de 15 meses é desinteressante, tanto mais que a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) terminou há dois meses a apreciação da conta provisória de 2020 ([Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro) e há pouco mais de cinco a análise final aos desenvolvimentos orçamentais previstos para 2021 ([Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro). Porquê então recuar dois anos quando o que marca no presente a agenda mediática é o que vai acontecendo em 2021? A resposta é simples, embora se desdobre em várias razões. Primeira, não ser mediático não significa ser irrelevante. Segunda, a apresentação e a discussão no espaço público de uma proposta de Orçamento do Estado ou de um Programa de Estabilidade são, obviamente, preenchidas com muitas promessas e manifestações de intenções. Numa sociedade responsável, é bom que se prestem contas e disponibilizem para escrutínio de terceiros os resultados das promessas e das intenções declaradas. Terceira, todos querem um futuro melhor que o passado. Governo, oposições, todos os cidadãos o pretendem, é da natureza humana. Só conhecendo e avaliando o passado se pode, com solidez, avançar para um devir melhor. A análise da UTAO, bem como o parecer do Tribunal de Contas, pretendem disponibilizar à comunidade elementos de reflexão independentes dos poderes executivo e legislativo, que a ajudem, por intermédio destes poderes, a manter e reforçar finanças públicas sustentáveis e, por essa via, propiciadoras de políticas públicas eficazes. A quarta razão para este relatório, neste momento, é processual. A Assembleia da República é a entidade competente para aprovar a CGE. A UTAO tem o dever de proporcionar aos deputados a sua apreciação técnica para que eles a possam ter em conta no julgamento que oportunamente farão sobre a CGE/2019.

73. A utilidade do passado para melhorar o futuro aumenta se o diagnóstico do que aconteceu não se limitar ao último ano e, pelo contrário, se o mesmo tentar enquadrar os desenvolvimentos de 2019 nas trajetórias dos cinco anos anteriores. Por isso, inúmeras variáveis da CGE/2019 são apreciadas neste relatório com uma lente que recua até 2014 a fim de tentar perceber se o que sucedeu em 2019 foi um acidente ou se se insere em padrões de regularidade. Nalguns casos pertinentes, a análise compara

também com as perspetivas até 2021, usando as contas provisórias de 2020 e o Orçamento do Estado para 2021.

74. A análise neste documento usou inúmeras fontes. A mais abundantemente consultada, foi, naturalmente, o relatório e contas que constituem o objeto deste estudo. Trata-se do acervo de 12 documentos do MF acima identificado. Do mesmo, a peça mais utilizada foi o Tomo I do 1.º volume: "Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social". A lista de outras fontes bibliográficas é enorme e estão todas identificadas nos parágrafos e nos objetos construídos com a informação nelas disponibilizada. A UTAO agradece aos autores de todas estas fontes o trabalho que a ajudou a elaborar a análise aqui apresentada.

75. As contas provisórias das Administrações Públicas referentes ao exercício de 2019 foram já apreciadas pela UTAO. No âmbito das suas coleções sobre a execução orçamental nas óticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional, foram publicados em 2020 o [Relatório UTAO n.º 3/2020](#), de 13 de fevereiro, e o [Relatório UTAO n.º 8/2020](#), de 7 de abril. O primeiro analisa o que sucedeu em contabilidade pública e o segundo em contabilidade nacional. Cobriram todos os subsectores das Administrações Públicas.

76. Neste relatório, a cobertura do sector das Administrações Públicas não é completa. A razão principal é o mandato legal da Conta Geral do Estado. O relato feito no relatório e contas do MF, em contabilidade pública, abrange os subsectores Administração Central e Segurança Social e a informação prestada é muito extensa. Não há obrigação de integrar os subsectores regional e local. Na medida do possível, a UTAO vai além da CGE propriamente dita e recolheu noutras fontes dados comparáveis para oferecer uma leitura ligeiramente mais abrangente sobre a situação financeira do conjunto das Administrações Públicas em 2019.

77. Por comparação com a edição do ano passado, este relatório estreia dois capítulos: indicadores económico-financeiros da área da Saúde e ponto da situação sobre a reforma das finanças públicas. São dois domínios nevrálgicos para a qualidade das políticas públicas e a sustentabilidade das contas públicas. Em ambos, o País acumula problemas estruturais sérios. A eclosão da pandemia de COVID-19 veio expor com enorme clareza as fragilidades das arquiteturas institucionais respetivas. No primeiro domínio, através das limitações na prestação dos cuidados de saúde não-COVID; no segundo domínio, através das limitações na capacidade de fogo dos instrumentos de estabilização macroeconómica e de resposta aos agentes económicos mais atingidos pelas medidas de confinamento socioeconómico.

78. A análise à CGE/2019 desdobra-se em dez capítulos. Após esta Introdução, o Capítulo 2 aprecia os principais resultados, em contabilidade nacional, da atividade económica consolidada das Administrações Públicas. Recorrendo ao relato em contabilidade pública, o capítulo seguinte analisa a execução orçamental agregada e por subsector, com destaque para os instrumentos convencionais e não convencionais de controlo da despesa pública. O Capítulo 4 sai do saldo global para apreciar, também em contabilidade pública, as operações com ativos e passivos financeiros. Os passivos financeiros merecem um destaque maior no Capítulo 5; combina as duas óticas contabilísticas para explicar, entre outros elementos, o peso das amortizações e dos encargos da dívida pública na despesa efetiva e a relação da dívida pública com a dívida externa de Portugal e a posição financeira dos outros sectores residentes. A dívida pública não é apenas financeira e, por isso, existe o Capítulo 6 para informar sobre uma área importante das responsabilidades coletivas, que é a dívida não financeira, ainda por cima por se tratar de uma área na qual a informação de base prestada pelo MF é muito deficitária. Há ainda responsabilidades coletivas que ainda não estão reconhecidas nas contas, mas sobre as quais impendem riscos importantes de virem a onerar os contribuintes no futuro. São as responsabilidades contingentes, escrutinadas no Capítulo 7. Importa notar a importância do balanço de 2019 nesta área pois ela veio a conhecer um crescimento muito expressivo em 2020 e 2021 em virtude da pandemia e das medidas de política tomadas para combater os seus malefícios na saúde e na atividade económica. Na medida da informação que for possível apurar, a análise da UTAO ao próximo Programa de Estabilidade irá destacar este tema. As regras de disciplina orçamental vigentes em 2019 são abordadas no Capítulo 8. Aprecia a avaliação da Comissão Europeia ao cumprimento das mesmas por Portugal e também apresenta a avaliação da UTAO ao cumprimento da regra doméstica da despesa. Os dois temas novos, anunciados no parágrafo 77, constituem os dois últimos capítulos.

2 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

79. Neste capítulo analisa-se a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2019 na ótica referida e, por outro, à sua comparação com o objetivo orçamental estabelecido no Orçamento do Estado aprovado para 2019, bem como com a trajetória de ajustamento aí prevista. Os anúncios de medidas de política apresentados na proposta de Orçamento do Estado para 2019 e no Programa de Estabilidade 2019–23 são confrontados com a execução que foi possível apurar.

80. A informação utilizada neste capítulo corresponde à divulgação das contas nacionais por sector institucional realizada pelo INE em dezembro último, que difere da informação de contas nacionais apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no Relatório da CGE/2019, em virtude da revisão dos resultados estatísticos pelo INE.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2019 são os disponíveis à data da sua entrega e correspondem à 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de abril de 2020. No presente capítulo, a UTAO utiliza a informação mais recente de contas nacionais disponibilizada pelo INE, que data do final de dezembro de 2020, e que incorpora revisões às séries estatísticas. As revisões seguem um calendário regular de divulgação e resultam da incorporação de informação mais recente que ficou, entretanto, disponível para ser utilizada pelo compilador de estatística.

81. O capítulo está estruturado em seis secções.

A Secção 2.1 analisa o saldo orçamental de 2019, com particular enfoque no contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. A Secção 2.2 analisa a evolução do saldo orçamental em 2019 face ao ano anterior, identificando os contributos da receita, da despesa e das medidas temporárias ou não-recorrentes para aquela evolução. A Secção 2.3 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2019 estabelecido no Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República, e avalia em que medida a trajetória dos grandes agregados de receita e despesa implementada no decorrer do ano divergiu ou não da que se encontrava projetada em sede do Orçamento do Estado. A Secção 2.4 procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2019, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 2.5 analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas para ter execução em 2019 nos documentos de programação orçamental da época. Por fim, a Secção 2.6 analisa a orientação da política orçamental em 2019.

2.1 Saldo orçamental em 2019

82. Em 2019, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a 0,1% do PIB (Gráfico 1), um resultado que constituiu o primeiro excedente orçamental da história democrática portuguesa.

Em termos nominais o saldo orçamental cifrou-se em 177 M€. A conta consolidada do sector é apresentada detalhadamente na Tabela 1. A mesma conta, mas expurgada das operações classificadas como temporários ou não-recorrentes, surge na Tabela 2. Muitas cifras invocadas neste capítulo provêm destes quadros.

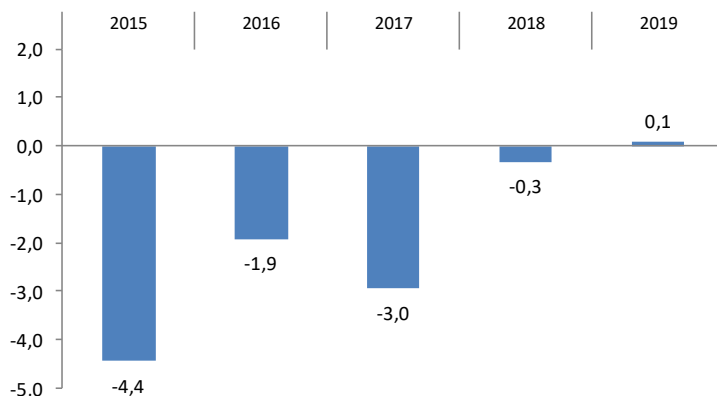
83. As medidas temporárias ou não-recorrentes oneraram o saldo orçamental em contas nacionais em 0,6 p.p. do PIB.

À semelhança do que sucedeu no ano anterior, entre as operações realizadas em 2019 destaca-se o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, responsável por uma parte significativa do efeito líquido negativo que estas operações produziram, no seu conjunto, sobre o saldo orçamental (). Esta operação, que se reporta ao 2.º trimestre de 2019, foi classificada em Contabilidade Nacional como transferência de capital das AP para o sector financeiro e cifrou-se em 1149 M€, o equivalente a 0,5% do PIB anual. Em 2019, o saldo orçamental das AP foi ainda onerado pela compensação do Estado à concessionária das Autoestradas do Douro Litoral. Em sentido contrário, a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português (BPP) teve um ligeiro impacto positivo

sobre o saldo. A Caixa 1, p. 17, identifica o conjunto de medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no ano de 2019 e para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

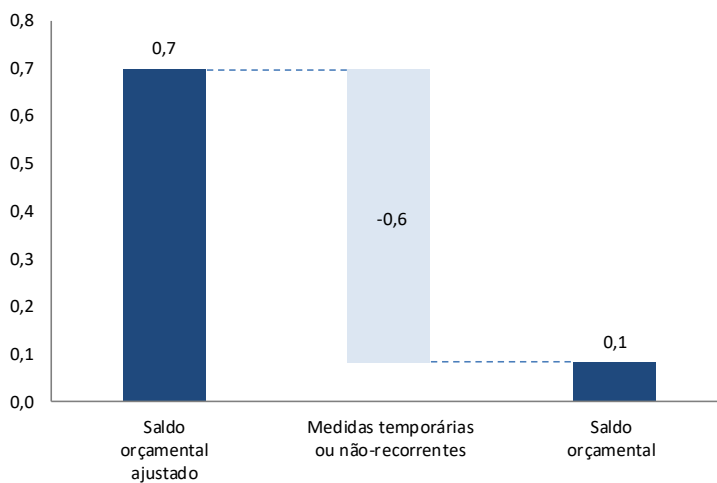
84. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o excedente orçamental registado em 2019 foi superior, na ordem dos 0,7% do PIB. Este resultado sucede a um ligeiro excedente orçamental em termos ajustados registado já em 2018 (Gráfico 3).

Gráfico 1 – Saldo orçamental, 2015 a 2019
(em percentagem do PIB)



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

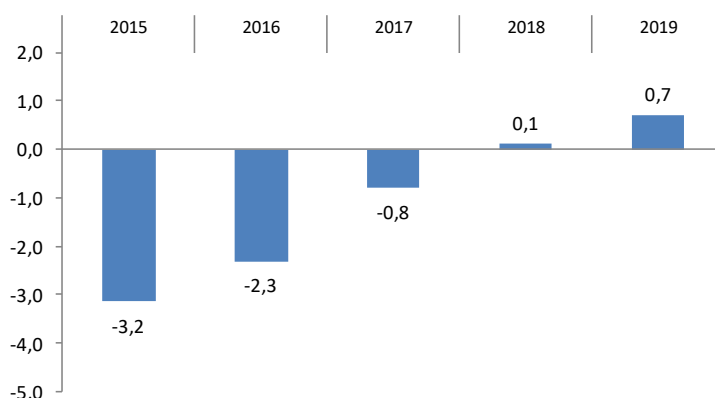
Gráfico 2 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2019
(em percentagem do PIB)



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

Gráfico 3 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2019

(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos que constam do Gráfico 1 mas sem o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as seguintes medidas:

2015: Efeito sobre o saldo orçamental: – 1,3 p.p. do PIB

- (i) Venda e resolução do BANIF (– 1,4 p.p.);
- (ii) Contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução (+ 0,1 p.p.).

2016: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) (+ 0,2 p.p.);
- (ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
- (iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
- (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).

2017: Efeito sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB

- (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
- (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
- (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
- (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);
- (vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).

2018: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);
- (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);
- (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).

2019: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB

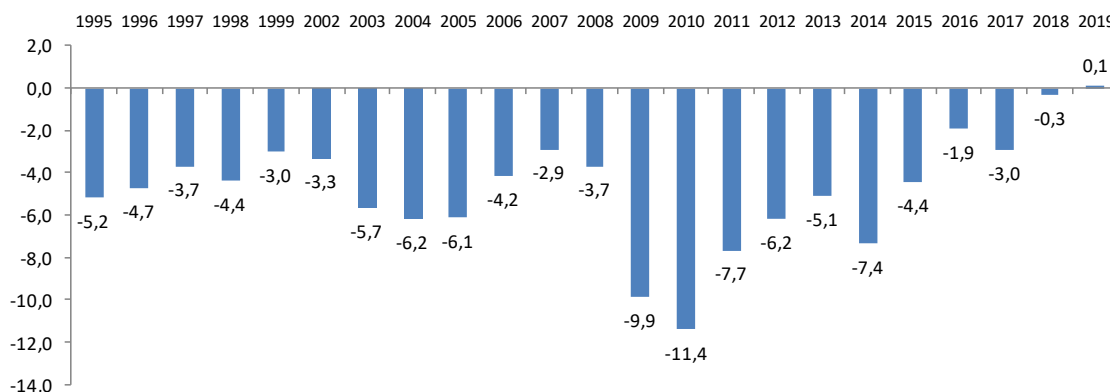
- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).

2.2 Do saldo orçamental em 2018 ao saldo orçamental em 2019

85. O saldo orçamental das AP, em Contabilidade Nacional, evidenciou em 2019 um aumento face ao registado no ano anterior, tendo alcançado pela primeira vez na história da democracia portuguesa um excedente orçamental, ainda que de dimensão reduzida. O Gráfico 4 regista a evolução do saldo orçamental desde 1995, ano a que se reporta o início da compilação do saldo orçamental de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) com carácter obrigatório no seio da União Europeia. Este quadro contabilístico comum tem sido objeto de sucessivas revisões, encontrando-se

atualmente em vigor o SEC 2010, que entrou em vigor em 2014. As séries neste referencial metodológico na base de 2016 encontram-se disponíveis desde 1995.

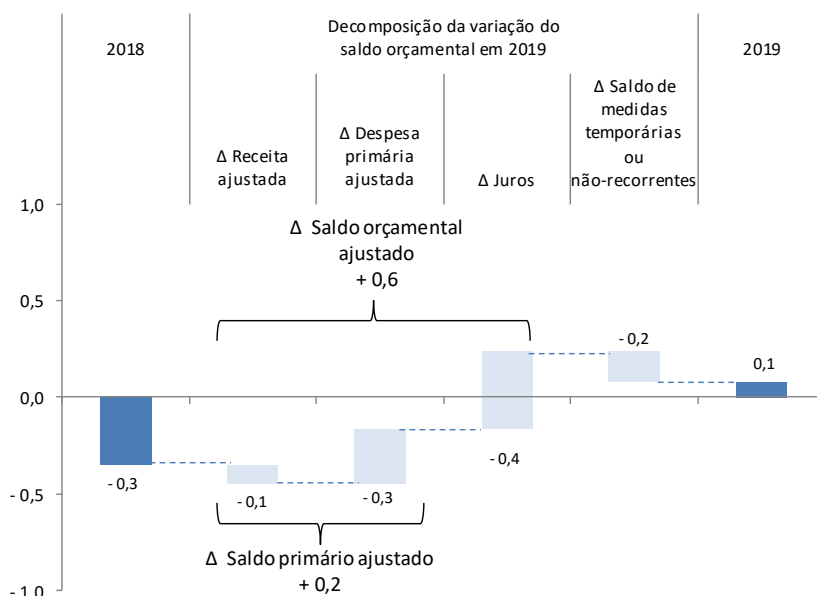
Gráfico 4 – Evolução do saldo orçamental desde 1995
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

86. A melhoria do saldo orçamental em 2019 refletiu um aumento do saldo ajustado do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes, enquanto estas verificaram um agravamento do seu efeito negativo sobre o saldo orçamental. Conforme ilustrado anteriormente no Gráfico 2, as medidas com natureza temporária ou não-recorrente oneraram o saldo orçamental de 2019 em 0,6 p.p. do PIB, em termos líquidos. Quando comprado com 2018, o efeito penalizador sobre o saldo agravou-se em 0,2 p.p. do PIB, conforme se evidencia no Gráfico 5, sobretudo em resultado de um valor mais elevado assumido pelo Fundo de Resolução na capitalização contingente do Novo Banco. A melhoria do saldo orçamental em 2019 decorreu, assim, de um alargamento do excedente orçamental ao nível do saldo ajustado do efeito daquelas medidas. Em 2019 este saldo ascendeu a 0,7% do PIB (vide Gráfico 3), o que correspondeu a um aumento em 0,6 p.p. do PIB, conforme se ilustra no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Do saldo orçamental de 2018 ao saldo orçamental de 2019
(em percentagem e em p.p. do PIB)

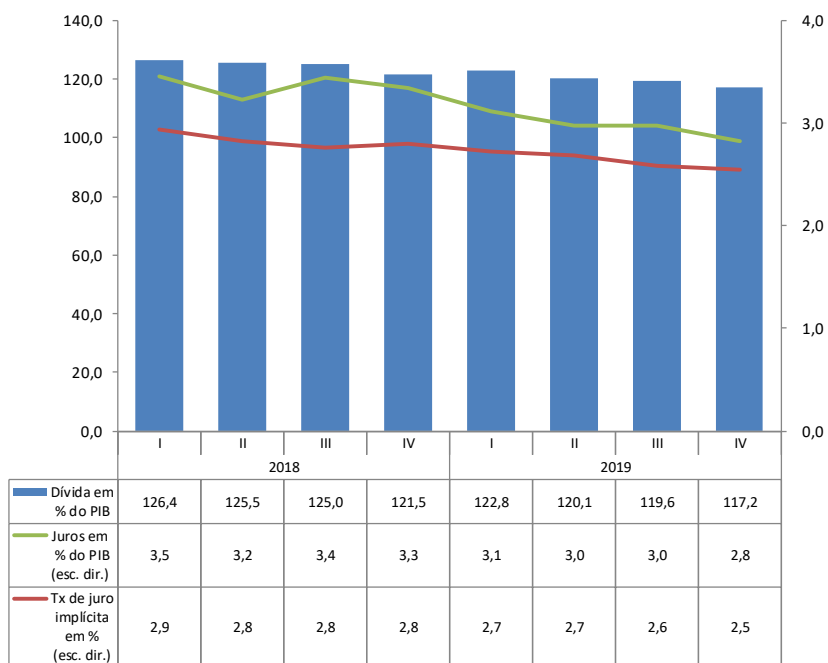


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

87. A melhoria do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu, sobretudo, a redução da despesa com juros e, em menor grau, o aumento do saldo primário. Os encargos com a dívida pública reduziram-se em 2019, tanto em termos nominais (- 8,3%) como em percentagem do PIB (- 0,4 p.p. do PIB). Esta evolução decorreu de uma diminuição da taxa de juro implícita da dívida pública, de 2,8% no final de 2018 para 2,5% no final de 2019 (Gráfico 6), num contexto em que o stock nominal de dívida pública evidenciou um aumento de 722 M€ (desenvolvimento na Secção 5.2).

88. O aumento do excedente orçamental verificado ao nível do saldo primário, ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes, foi alcançado através da redução no peso da despesa primária ajustada face ao PIB. Por sua vez, a receita das AP ajustada evidenciou um ligeiro decréscimo do seu peso face ao PIB. Em resultado desta evolução, o saldo primário ajustado aumentou 0,2 p.p. face ao ano anterior, para 3,7% do PIB em 2019 (vide Tabela 2).

Gráfico 6 – Despesa com juros e dívida pública em 2019
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico apresenta-se a despesa com juros em percentagem do PIB apurada em cada trimestre.

Tabela 1 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	2018		2019		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
Receita total	88 006	42,9	91 161	42,7	-0,2	3,6
Receita corrente	87 028	42,4	90 486	42,4	0,0	4,0
Receita fiscal	51 621	25,2	52 915	24,8	-0,4	2,5
Impostos indiretos	30 942	15,1	32 066	15,0	0,0	3,6
Impostos diretos	20 679	10,1	20 849	9,8	-0,3	0,8
Contribuições sociais	23 860	11,6	25 274	11,8	0,2	5,9
Outras receitas correntes	11 548	5,6	12 296	5,8	0,1	6,5
Receitas de capital	978	0,5	676	0,3	-0,2	-30,9
Despesa total	88 722	43,2	90 984	42,7	-0,6	2,5
Despesa corrente	82 479	40,2	84 732	39,7	-0,5	2,7
Consumo intermédio	10 847	5,3	11 149	5,2	-0,1	2,8
Despesas com pessoal	22 030	10,7	22 905	10,7	0,0	4,0
Prestações sociais	37 248	18,2	38 745	18,2	0,0	4,0
Subsídios	799	0,4	853	0,4	0,0	6,7
Juros	6 903	3,4	6 331	3,0	-0,4	-8,3
Outras despesas correntes	4 653	2,3	4 750	2,2	0,0	2,1
Despesa de capital	6 243	3,0	6 252	2,9	-0,1	0,1
FBCF	3 790	1,8	4 015	1,9	0,0	5,9
Outras despesas de capital	2 453	1,2	2 237	1,0	-0,1	-8,8
Saldo orçamental	-716	-0,3	177	0,1	0,4	
Saldo primário	6 186	3,0	6 508	3,1	0,0	
Receita fiscal e contributiva	75 480	36,8	78 189	36,7	-0,1	3,6
Despesa corrente primária	75 577	36,8	78 402	36,8	-0,1	3,7
Despesa primária	81 820	39,9	84 654	39,7	-0,2	3,5
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	205 184		213 301			4,0

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Tabela 2 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes

	2018		2019		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
Receita total	87 840	42,8	91 108	42,7	-0,1	3,7
Receita corrente	87 028	42,4	90 486	42,4	0,0	4,0
Receita fiscal	51 621	25,2	52 915	24,8	-0,4	2,5
Impostos indiretos	30 942	15,1	32 066	15,0	0,0	3,6
Impostos diretos	20 679	10,1	20 849	9,8	-0,3	0,8
Contribuições sociais	23 860	11,6	25 274	11,8	0,2	5,9
Outras receitas correntes	11 548	5,6	12 296	5,8	0,1	6,5
Vendas	7 082	3,5	7 425	3,5	0,0	4,8
Outra receita corrente	4 466	2,2	4 871	2,3	0,1	9,1
Receitas de capital	812	0,4	623	0,3	-0,1	-23,3
Despesa total	87 604	42,7	89 616	42,0	-0,7	2,3
Despesa corrente	82 447	40,2	84 732	39,7	-0,5	2,8
Consumo intermédio	10 847	5,3	11 149	5,2	-0,1	2,8
Despesas com pessoal	22 030	10,7	22 905	10,7	0,0	4,0
Prestações sociais	37 248	18,2	38 745	18,2	0,0	4,0
Subsídios	799	0,4	853	0,4	0,0	6,7
Juros	6 903	3,4	6 331	3,0	-0,4	-8,3
Outras despesas correntes	4 621	2,3	4 750	2,2	0,0	2,8
Despesa de capital	5 157	2,5	4 884	2,3	-0,2	-5,3
FBCF	3 790	1,8	4 015	1,9	0,0	5,9
Outras despesas de capital	1 367	0,7	869	0,4	-0,3	-36,4
Saldo orçamental	236	0,1	1 492	0,7	0,6	
Saldo primário	7 138	3,5	7 823	3,7	0,2	
Receita fiscal e contributiva	75 480	36,8	78 189	36,7	-0,1	3,6
Despesa corrente primária	75 545	36,8	78 402	36,8	-0,1	3,8
Despesa primária	80 702	39,3	83 286	39,0	-0,3	3,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	205 184		213 301			4,0

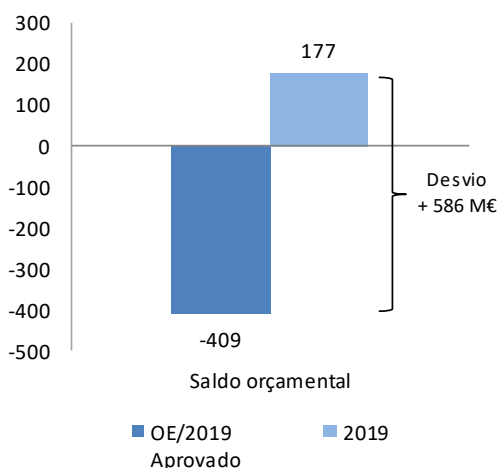
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

2.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2019

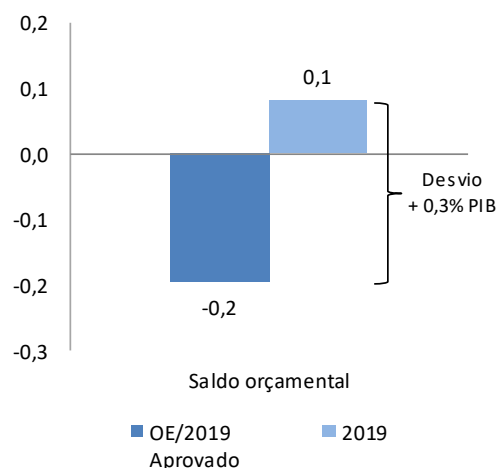
89. O saldo orçamental registado em 2019, apurado na ótica de Contas Nacionais, superou o objetivo fixado pelo Governo para o conjunto do ano no OE/2019. O resultado de 0,1% do PIB apurado pelo INE para 2019 superou quer a meta anual para o saldo orçamental definida inicialmente no OE aprovado, de -0,2% PIB (Gráfico 7), quer o objetivo posteriormente confirmado no Programa de Estabilidade seguinte (PE/2019-23, Gráfico 8).

90. O desvio na execução do saldo orçamental (não ajustado) face ao objetivo inicialmente estabelecido no OE/2019 refletiu uma execução da receita acima do nível projetado a par de uma execução da despesa com juros abaixo do aprovado. Para alcançar um saldo orçamental superior ao previsto no OE/2019 em termos nominais, contribuíram a receita, com uma execução 0,4 mil M€ acima do projetado naquele documento, e a despesa com juros, cuja execução foi 0,5 mil M€ inferior ao projetado pelo Governo (Gráfico 9). A despesa primária, por seu turno, acabou por ultrapassar o valor projetado para o conjunto do ano, com um desvio de 0,4 mil M€, que absorveu, em grande medida, o desvio verificado ao nível da receita.

Gráfico 7 – Saldo orçamental de 2019: OE/2019 versus execução
(em milhões de euros)

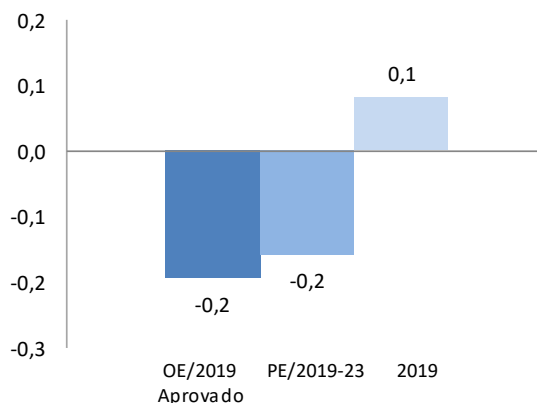


(em percentagem do PIB)



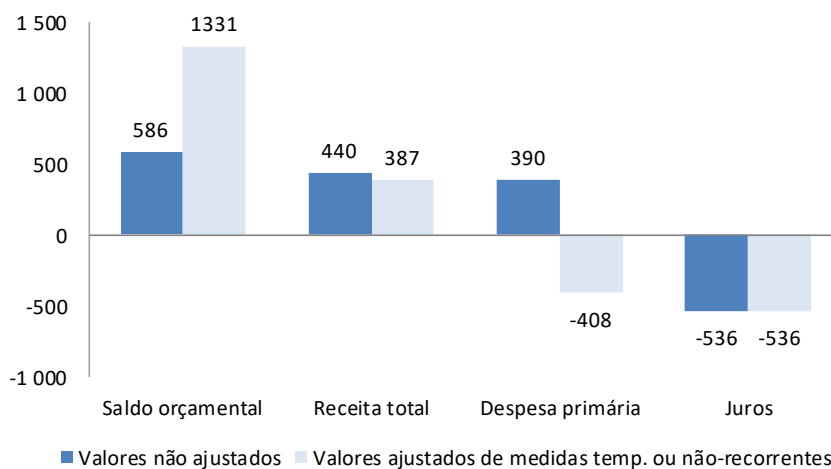
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 8 – Saldo orçamental de 2019: OE/2019 e PE/2019-23 versus execução
(em percentagem do PIB)



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

Gráfico 9 – Desvios entre a execução orçamental de 2019 e o OE/2019
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

91. Em termos ajustados de medidas temporárias ou não-recorrentes, o desvio entre o saldo orçamental executado e o saldo orçamental previsto no OE/2019 foi maior (Gráfico 9). Tal ficou a dever-

se a uma execução das medidas temporárias ou não-recorrentes diferente da projetada. No OE/2019, conforme se deu nota no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, que apreciou a POE/2019, previa-se que estas medidas tivessem um efeito líquido negativo sobre o saldo orçamental na ordem dos 570 M€. A execução do ano de 2019 veio, porém, a evidenciar um impacto negativo daquele tipo de medidas sobre o saldo orçamental mais pronunciado, na ordem dos 1315 M€. Esta diferença é explicada, sobretudo, pela operação de capitalização contingente do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, relativamente à qual a POE/2019 previa a necessidade de 400 M€, mas as circunstâncias posteriormente conhecidas determinaram uma injeção de 1149 M€, aproximadamente, pois, o triplo do previsto pelo Governo.

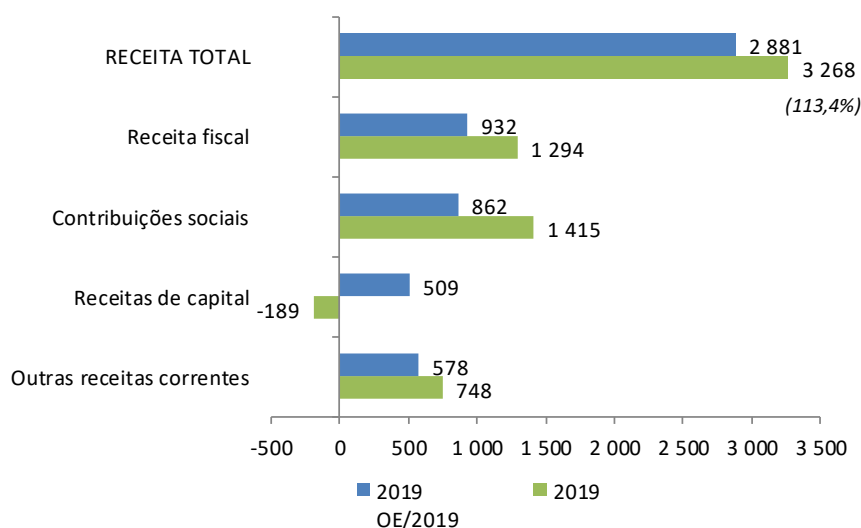
92. O saldo orçamental ajustado excedeu o previsto para 2019 em 1,3 mil M€, um resultado para o qual contribuíram os dois lados da conta, com destaque para os encargos da dívida e a despesa primária.

Face à execução em termos não ajustados, é ao nível da despesa primária que a comparação da execução anual de 2019 com o objetivo anual se inverte (Gráfico 9). Quando se exclui o efeito de operações temporárias ou não-recorrentes, verifica-se que a execução da despesa primária ficou abaixo do valor previsto no OE/2019, contribuindo, assim, em termos agregados, para um melhor resultado alcançado no saldo orçamental.

93. Para a execução da receita ajustada das AP superior à prevista contribuíram várias rubricas da receita.

Viu-se no Gráfico 9 que a receita ajustada excedeu a previsão em 387 M€. Em termos relativos, esta diferença é um desvio de 13,4% face ao nível esperado pelo Governo (Gráfico 10). Os desvios positivos face ao projetado no OE/2019 para o conjunto do ano foram mais pronunciados nas contribuições sociais e na receita fiscal, que no conjunto proporcionaram um acréscimo de receita superior ao esperado em 915 M€. Em sentido contrário, destaca-se a execução das receitas de capital cuja queda registada em 2019 contrasta com a previsão de crescimento desta receita em sede do OE/2019. Como a UTAO vem assinalando em inúmeras publicações, os excessos de previsão (sobreorçamentação) na receita de capital e os défices de previsão (suborçamentação) das receitas fiscais e contributivas são recorrentes no Ministério das Finanças desde a anterior legislatura. Este padrão tem uma correspondência no lado da despesa.

Gráfico 10 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2019 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)

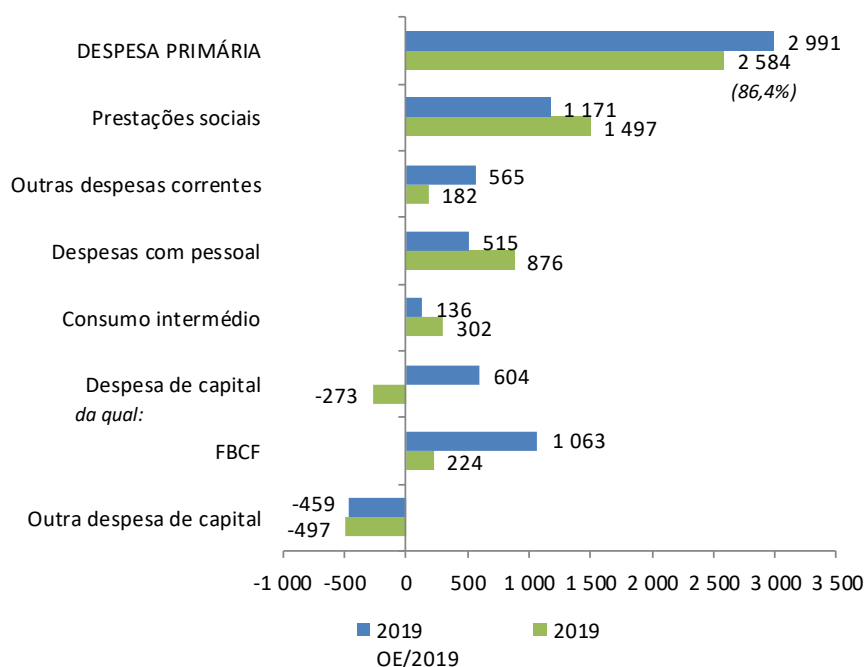


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parêntesis, apresenta-se a taxa de execução da variação da receita total face à variação prevista no OE/2019 aprovado.

94. Os padrões de desvio na receita voltaram, em 2019, a ter correspondência a determinados desvios na despesa. A despesa primária das AP em termos ajustados evidenciou, por oposição à receita total, uma execução inferior à prevista, em resultado de uma execução da FBCF aquém do projetado para o conjunto do ano. O aumento da despesa primária situou-se 13,6% abaixo do previsto pelo Governo

(Gráfico 11). Para este desvio contribuíram a despesa de capital, nomeadamente a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), e, em menor grau, as outras despesas correntes. As rubricas com maior peso na despesa primária, como as prestações sociais e as despesas com pessoal, evidenciaram acréscimos superiores aos projetados para 2019 por ocasião do OE. O mesmo sucedeu ao nível do consumo intermédio. A sobreorçamentação da FBCF é habitual nos exercícios do Ministério das Finanças. Tipicamente, orçamenta receita de fundos europeus muito acima do nível que consegue executar, fundos esses que são a alavanca importante do investimento das AP, variável que precisa também de ser prevista em excesso para fechar as contas previsionais. A economia política há muito sinaliza que os eleitores gostam de investimento público e não apreciam pagar impostos; as propostas de OE dos últimos anos, pelo menos, dão estes sinais, mas o fecho de contas tende a revertê-los. Para esta assimetria entre previsão e resultados não será estranho o facto de as propostas de orçamento terem muito mais palco mediático do que os fechos de contas. Os resultados aqui mostrados em contabilidade nacional são qualitativamente iguais aos que a UTAO mostra na Secção 3.3 terem também acontecido em contabilidade pública.

Gráfico 11 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2019 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parêntesis, apresenta-se a taxa de execução da variação da despesa primária face à variação prevista no OE/2019.

2.4 Saldo orçamental em Contas Nacionais e saldo global em Contabilidade Pública no exercício de 2019

95. O saldo em contas nacionais apurado para 2019 excedeu em 0,4 p.p. do PIB o saldo apurado em contabilidade pública. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos de passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional. No sentido favorável ao saldo em contas nacionais, destaca-se, particularmente, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos (Tabela 3). Este ajustamento reflete o facto de se terem verificado em 2019 pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício. No mesmo sentido, o ajustamento *accrual* e a delimitação sectorial em contas nacionais contribuíram para aumentar o saldo em contas nacionais face à ótica da contabilidade pública. Em sentido contrário, ou seja, contribuindo para o agravamento do saldo em contas nacionais, surge o ajustamento designado por “Outros efeitos” na Tabela 3. Neste agregado, destacam-se, pela dimensão assumida, o aumento de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, que agravou em 2019 o

saldo em contas nacionais na ordem dos 0,5 p.p. do PIB face ao saldo em contabilidade pública, e a anulação da despesa com os fundos de pensões transferidos para a esfera das AP, que é contabilizado no saldo em contabilidade pública sem onerar, por questões metodológicas, o saldo em contas nacionais e que ascendeu a 0,3% do PIB. Recorde-se que a operação de reforço do capital do Novo Banco, à semelhança do que sucedeu em 2018, não produziu qualquer efeito sobre o saldo apurado em contabilidade pública, que classifica esta operação como despesa em ativos financeiros.

96. O valor do saldo global empregue na 2.ª Notificação do PDE e reproduzido no Tabela 3, ou seja, – 634,8 M€, não corresponde ao saldo global apurado na CGE/2019 e, como tal, utilizado no Capítulo 3 deste relatório (– 569,5 M€). Esta diferença resulta de ajustamentos realizados pelo INE ao saldo global apurado pela DGO com o propósito de tornar comparável com o de outros Estados-Membros o quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional incluído nas Notificações do PDE. Entre estes ajustamentos, o mais relevante corresponde à exclusão das reposições não abatidas aos pagamentos.

Tabela 3 – Passagem do saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública ao saldo orçamental em contabilidade nacional em 2019

	Milhões de euros	% PIB
1. Saldo global em contabilidade pública	-634,8	-0,3%
2. Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	648,5	0,3%
3. Diferença entre juros pagos e devidos	795,4	0,4%
4. Ajustamento temporal de impostos e contribuições	202,8	0,1%
5. Outros efeitos	-835,0	-0,4%
6. Saldo orçamental em contabilidade nacional (1+2+3+4+5)	177,0	0,1%

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2019 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das Administrações Públicas.

2.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2019

97. Esta secção analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas para ter execução em 2019 nos documentos de programação orçamental da época. A UTAO tem escrutinado o impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Trata-se do impacto esperado no saldo orçamental tanto de medidas antigas com efeito de carreamento para o ano da proposta orçamental como de medidas novas a introduzir nesse ano.¹ O objetivo desta secção é dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental apresentadas pelo Governo na POE/2019 e no PE/2019–23 para terem aplicação ao longo de 2019. A Subsecção 2.5.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 2.5.2 explica que informação adicional foi solicitada ao MF para, finalmente, a Subsecção 2.5.3 confrontar a execução com as previsões e extrair resultados.

2.5.1 Ponto de partida

98. A CGE/2019 estreia o relato das principais medidas com impactos orçamentais, dando seguimento (parcial) a uma sugestão da UTAO. No [Relatório UTAO n.º 4/2020](#) de apreciação da CGE/2018 foi sugerida ao MF a inclusão, em futuros relatórios da Conta Geral do Estado, de um exercício de avaliação expost da aplicação de medidas de política orçamental, que a ser implementado, seria um contributo positivo para a prestação de contas. Como tal, enaltece-se o facto de o relatório CGE/2019 incluir como novidade, assim acolhendo parcialmente a sugestão feita pela UTAO, o Quadro 8 — Principais medidas

¹ O [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito, os parágrafos 111 a 114 do referido documento.

com impacto em 2019 (p. 11). Este quadro dá a conhecer os impactos na receita e na despesa, por medida, assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental, em euros e percentagem do PIB.

99. O relato do impacto das principais medidas em 2019 é incompleto. A CGE/2019 relata no Quadro 8 o contributo para o saldo orçamental (contabilidade nacional) de 27 medidas de política orçamental classificadas no relatório como “principais medidas com impacto orçamental em 2019”. Em rigor, só para 24 destas medidas é que a execução está quantificada. No entanto, e após uma primeira análise, conclui-se que se trata de um relato incompleto face aos anúncios evidenciados nos exercícios de programação anual (POE/2019) e de médio prazo (PE/2019–23). Por um lado, há medidas igualmente classificadas como “principais” na POE ou no PE e que não surgem relatadas na CGE. Por outro, a CGE mostra a execução de medidas também ditas “principais”, mas que não mereceram esse epíteto nem foram explicitadas num daqueles documentos de programação. Eventuais conclusões sobre a execução das promessas ficariam prejudicadas por esta assimetria de informação. Por isso, a UTAO tentou obter esclarecimentos adicionais junto do MF.

100. A UTAO mapeou as medidas de política com impacto orçamental em 2019. A primeira tarefa nesta análise sobre o cumprimento das previsões consistiu em reunir numa tabela a informação sobre anúncios e execução disponibilizada publicamente pelo MF. Este exercício consistiu na construção das colunas 1 a 4 da Tabela 4, p. 28. Tal como fez nas suas análises de medidas de política contidas na POE/2019 e no PE 2019–23, a UTAO voltou agora a separar as medidas em dois grupos. O primeiro reúne as medidas que já estavam adotadas no ano anterior, mostrando na referida tabela o efeito diferencial, face a 2018, que se previam vir a ter ou que efetivamente tiveram (portanto, as chamadas “medidas com efeito de carregamento” ou *carry-over*). O segundo grupo exhibe as medidas de política classificadas nalgum momento como “principais” pelo MF e que são novas, no sentido de ainda não estarem adotadas no momento em que foram anunciadas (na POE/2019 ou no PE/2013–23). Adicionalmente, é relatado o impacto agregado de todas no saldo orçamental, tanto em unidades monetárias como em percentagem do produto.

2.5.2 Interação com o Ministério das Finanças

101. Há divergências apreciáveis entre as medidas anunciadas e as medidas executadas. Na Tabela 4 a UTAO identificou 37 medidas de política orçamental que foram, nalgum dos três documentos de política acima citados, classificadas pelo MF como principais. Este número diverge das 27 relatadas na CGE/2019. Ao aprofundar a comparação, depara-se um número elevado de incoerências ou divergências. No relato feito na CGE/2019, há três medidas sem execução apurada pelo MF (ex. Medida 9 na Tabela 4 — alteração das taxas de IUC) e seis não foram identificadas na [POE/2019](#) (no Quadro III.2.1 — Principais medidas de Política Orçamental em 2018 e 2019, p. 72) nem no [PE/2019–23](#) (pois não estão no Quadro II.2.1. — Medidas de política orçamental 2019–2023, p. 14, nem no Quadro A1.6. — Medidas de políticas invariantes, p. 42). Um exemplo deste grupo de seis medidas principais é a atualização das tabelas de retenção na fonte de IRS (medida 4 da Tabela 4).² Já se se começar por olhar para as peças de programação orçamental, constata-se haver dez medidas com impacto previsto no saldo que constam da POE/2019 ou do PE/2019–23, mas que não surgem no referido Quadro 8, p. 11, da CGE/2019 (exs. IRC do interior, Dividendos, Exercício de revisão de despesa). Finalmente, sete medidas listadas como principais nos quadros da POE/2019 e da CGE/2019 apresentam desvios materialmente expressivos entre os montantes projetados naqueles documentos e os valores executados reportados na CGE (ex. Medida 2 — alteração dos escalões de IRS).

102. A UTAO solicitou, por isso, ao Ministério das Finanças informação sobre as divergências detetadas. De acordo com as incoerências e discordâncias expostas no parágrafo anterior, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças o esclarecimento das seguintes questões: i) motivo pelo qual são relevadas na CGE/2019 medidas como “principais” que não constam da POE/2019 nem do PE/2019–23; ii) A medida “Descongelamento de carreiras”, à qual é imputada um impacto líquido no saldo orçamental

² Confessa-se a surpresa perante a apresentação pública da atualização das tabelas de retenção como uma medida principal de política orçamental. Trata-se de uma prática administrativa rotineira que nem sequer tem impacto duradouro: receber menos em 2019 corresponde, *ceteris paribus*, a pagar menos em 2020, com efeito nulo no conjunto do biénio, atento o funcionamento do mecanismo das retenções na fonte do IRS.

de – 297,7 M€ inclui ou não uma outra medida designada no PE/2019–23 (Quadro II.2.1. — Medidas de política orçamental 2019–2023, p. 14) como “Descongelamento das carreiras especiais; em caso afirmativo, quanto valeu o impacto líquido desta medida no saldo; iii) Valor do impacto no saldo executado de 2019 das medidas previstas na POE/2019 ou no PE/2019–23, mas que não surgem na CGE/2019; iv) Razões eventuais para os desvios entre a execução e a previsão de sete medidas listadas como principais nos quadros da POE/2019 e da CGE/2019.

103. O MF respondeu parcialmente ao solicitado. A resposta do MF apenas permitiu esclarecer parcialmente as questões colocadas pela UTAO. Assim, sobre qual o motivo de serem relevadas na CGE/2019 medidas como principais que não constavam da POE/2019 nem do PE/2019–23, recebeu-se a seguinte resposta: “(...) apenas são normalmente apresentadas medidas cujo impacto é possível estimar à data de elaboração daqueles relatórios, excluindo medidas que (i) não é possível estimar o seu efeito ou (ii) são apresentadas e aprovadas em datas posteriores à preparação desses quadros, nomeadamente em sede de negociação parlamentar.” Não foi prestado qualquer esclarecimento da inclusão ou não na medida “Descongelamento de carreiras”, à qual é imputada um impacto líquido no saldo orçamental de – 297,7 M€, de uma outra medida designada como “Descongelamento das carreiras especiais”. Com exceção do efeito da medida de revisão de despesa, o MF disponibilizou, nas suas respostas, o impacto no saldo executado de 2019 de medidas que constam da POE/2019 ou do PE/2019–23, mas que não surgem na CGE/2019. Os dados disponibilizados pelo MF referentes à quantificação do impacto de medidas estão introduzidos e identificados a azul na coluna 5 da Tabela 4. Por fim, no que diz respeito ao esclarecimento dos desvios entre a execução e a previsão de sete medidas listadas como principais nos quadros da POE/2019 e da CGE/2019, foi apresentada explicação somente para três medidas.

Tabela 4 – Previsões e impactos em 2019 das principais medidas de política orçamental
(em milhões de euros e percentagem)

	Rubrica	POE/2019	PE/2019-23	Execução 2019 CGE/2019 (Quadro 8)	Execução 2019 CGE/2019 + informação adicional do MF	Execução 2019 (incluindo a informação adicional do MF) - POE/2019	Desvio da Execução 2019 (incluindo a informação adicional do MF) vs POE/2019 (7)=(6)/(2)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)=(6)/(2)	
Medidas de política com efeito carregado do ano anterior								
1.	O fim da sobretaxa de IRS implementada de forma faseada em 2017	receita	-144	-144	-157,5	-157,5	-13,50	9%
2.	Alteração dos escalões de IRS implementada de forma faseada em 2018	receita	-155	-155	-17,2	-17,2	137,80	-89%
3.	Atualização do mínimo de existência c/efeito no IRS	receita	n.d.	n.d.	-30,3	-30,3	-	
4.	Atualização das tabelas de retenção na fonte do IRS	receita	n.d.	n.d.	-153,0	-153	-	
5.	Aumento da Taxa de Derrama Estadual	receita	n.d.	n.d.	91,8	91,8	-	
6.	O benefício fiscal em sede de IRC relativo à reavaliação de ativos para efeitos fiscais introduzido no 4.º trimestre de 2016 e relativamente ao qual se encontravam previstos efeitos em 2019	receita	n.d.	n.d.	-134,4	-134,4	-	
7.	Alteração De taxas do Imposto s/ o Tabaco	receita	n.d.	n.d.	20,2	20,2	-	
8.	Alteração de taxas do Imposto de Selo (verba 17.2)	receita	n.d.	n.d.	não apurado	não apurado	-	
9.	Alteração de taxas IUC	receita	n.d.	n.d.	não apurado	não apurado	-	
10.	Redução de Propinas	receita	n.d.	-15	n.d.	n.d.	-	
11.	Efeito líquido do descongelamento gradual de carreiras (diferença entre a despesa bruta e o efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, por via da adoção desta medida)	despesa	274	284	297,7	297,7	23,70	9%
12.	Complemento Solidário para Idosos	despesa	n.d.	45,5	2,8	2,8	-	
13.	Regime de reforma antecipada por flexibilização da idade de pensão	despesa	n.d.	43,6	n.d.	n.d.	-	
14.	A alargamento da gratuidade dos manuais escolares, iniciada em 2016	despesa	n.d.	80	n.d.	78,1	-	
15.	Aumento do Subsídio por assistência de 3.ª pessoa	despesa	n.d.	n.d.	0,3	0,3	-	
Total medidas com efeito carregado do ano anterior			-573	-767,1	-681,2	-759,3	100,60	
Medidas de política novas								
16.	Alteração de taxas de IEC's (ISP e adicionamento C02)	receita	75	75	111,6	111,6	24,6	33%
	Alteração de taxas e escalões bebidas não alcoólicas (IABA)	receita			-12	-12		
17.	A alargamento da Contribuição Extraordinária s/Sector Energético aos operadores de energia renovável	receita	30	30	16	16	-14	-47%
18.	Tributação autónoma de viaturas - IRC e IRS	receita	40	n.d.	n.d.	não apurado	-	
19.	A alargamento da dispensa do Pagamento Especial por Conta	receita	-100	-100	-172,7	-172,7	-72,7	73%
20.	IRC do interior	receita	-40	-40	n.d.	-8,8	31,2	-78%
21.	IRC PME	receita	-13	-13	n.d.	-85,8	-72,8	560%
22.	Dividendos	receita	326	326	n.d.	252,3	-73,7	-23%
23.	IVA da eletricidade gás natural	receita	-19	-19	-8,9	-8,9	10,1	-53%
24.	A alargamento do limite da DLRR(Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)	receita	-13	-13	não apurado	não apurado	-	
25.	IVA na Cultura	receita	-9	-24	-8,4	-8,4	0,6	-7%
26.	Novo Escalão de AlIMI- 1,5% de Taxa marginal para VTP	receita	n.d.	31	n.d.	-9,7	-	
27.	Reformas de longas carreiras	despesa	65,6	65,6	100,1	100,1	34,5	53%
28.	Prestação Social para a Inclusão	despesa	153	153	39,2	39,2	-113,8	-74%
29.	Aumento extraordinário das Pensões	despesa	137,1	137,1	87,4	87,4	-49,7	-36%
30.	RSI- atualização do valor de referência	despesa	5,6	5,6	5,9	5,9	0,3	5%
31.	Abono de Família	despesa	57,5	57,5	55,2	55,2	-2,3	-4%
32.	Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas	despesa	26	26	12	12	-14,0	-54%
33.	Exercício de revisão de despesa	despesa	-236	n.d.	n.d.	n.d.	-	
34.	Poupança em juros	despesa	-191	n.d.	-191	-191	0,0	0%
35.	Passes sociais (Programa de Apoio à Redução Tarifária -PART nos transportes)	despesa	n.d.	104	n.d.	104	-	
36.	Prestações de desemprego	despesa	n.d.	5,1	2	2	-	
37.	Efeito do descongelamento gradual de carreiras especiais, discriminando os efeitos na despesa e na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE	despesa	n.d.	28,5	n.d.	n.d.	-	
Total de medidas de política novas			259,2	-329,4	-185,2	-141,2	-21,7	
Impacto no saldo (medidas com efeito carregado do ano anterior + medidas de política novas)			-313,8	-1096,5	-866,4	-900,5	78,9	
% do PIB			-0,15%	-0,51%	-0,41%	-0,42%		

Por memória: Unicamente, medidas com quantificação reportada na previsão da POE/2019 e na execução da CGE/2019

Impacto no saldo (medidas com efeito carregado do ano anterior + medidas de política novas)	-576,8			-497,9	78,9	
% do PIB	-0,27%			-0,23%	0,04%	

Fontes: POE/2019, PE/2019-23, Ministério das Finanças, CGE/2019. | Notas: (i) "n.d." — impacto não disponibilizado pelo MF; "-" — informação não aplicável. (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2019.

2.5.3 Análise dos resultados

104. De acordo os dados apurados, a execução em 2019 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 0,42% do PIB. Aos dados do impacto da execução orçamental das principais medidas de política orçamental que constam da CGE/2019, foram adicionados os esclarecimentos prestados pelo MF, e agrupada a nova informação na coluna 5 da Tabela 4. Das 37 medidas aí enunciadas, o MF não revelou o impacto para oito. Em quatro destas oito, já o próprio relatório da CGE dizia não ter informação disponível para avaliar. A resposta aos pedidos da UTAO de informação complementar manteve essa indisponibilidade e acrescentou-a a quatro medidas que tinham sido anunciadas, mas que não constam do relatório da CGE. Assim, tendo por base os valores apurados para as restantes 29 medidas, a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2019, no montante de 900,5 M€ (0,42€ do PIB). Para este resultado contribuiu, essencialmente, o impacto agrupado das medidas de carregamento (- 759,3 M€), assente em medidas de redução de receita fiscal e aumento de despesa com pessoal devido ao efeito líquido de descongelamento gradual das carreiras. Adicionalmente, as medidas de política novas tiveram um impacto de - 141,2 M€ no saldo de 2019, resultante da soma de medidas com efeito positivo no saldo (exs. 22 — Dividendos e 34 — Poupança de juros) com medidas que o agravaram (exs. 19 — Alargamento da dispensa do Pagamento Especial por Conta, 27 — Reformas de longas carreiras e 29 — Aumento extraordinário das pensões).

105. A POE/2019 preconizava um conjunto de medidas de política orçamental com efeito orçamental em 2019. No relatório que acompanhou a Proposta de OE/2019, o MF identificou as principais medidas de política e a previsão de impacto orçamental de cada uma no exercício em causa, tanto nas rubricas da despesa e da receita, assim como o efeito agregado no saldo orçamental. Como é possível verificar na Tabela 4, a POE/2019 enunciou 20 medidas de política orçamental com uma previsão de impacto global negativo no saldo de 314 M€ (0,15% do PIB). Os encargos projetados resultavam de três medidas já legisladas em anos anteriores, mas com efeito incremental em 2019, e de 17 novas medidas de política orçamental.

106. O impacto agregado no saldo da execução das principais medidas de política orçamental não divergiu substancialmente do previsto na POE/2019. Esta afirmação tem por base a comparação entre os valores da execução de 2019 (incluindo a informação adicional prestada pelo MF) das principais medidas de política orçamental e a previsão das mesmas, relatada na POE/2019. Como tal, esta comparação, refletida na coluna 6 da Tabela 4, inclui somente as medidas quantificadas nos dois documentos orçamentais (CGE/2019 e POE/2019), excluindo, assim, medidas sobre as quais não foram disponibilizados ou apurados os respetivos impactos *ex ante* ou *ex post* (ex. 33 — Exercício de revisão de despesa). Assente neste enquadramento, é possível concluir que o impacto negativo agregado no saldo de 2019, por via da execução das principais medidas de política, foi negativo em 497,9 M€, ou seja, inferior em 78,9 M€ ao previsto na POE/2019 (-576,8 M€), o que representa uma variação de 0,04% do PIB — ver linha por memória no final da Tabela 4. O desvio apurado não expressa uma grande divergência entre o executado e o previsto. Porém, este resultado agregado oculta a dimensão de alguns desvios significativos registados num elevado número de medidas. Os desvios, medida a medida, mias expressivos são comentados no próximo parágrafo.

107. De uma maneira geral, a execução das medidas principais de política orçamental produziu resultados distintos dos previstos. Como mencionado no parágrafo anterior, o desvio apurado entre a execução global das medidas de política orçamental e a estimativa inicial incluída na POE/2019 não é materialmente expressivo. No entanto, quando se procede à análise detalhada por medida, conclui-se que, num elevado número delas, os desvios registados são substancialmente relevantes. Onze medidas apresentam desvios superiores a 30%. Estes dados estão espelhados na coluna 7 da Tabela 4. De destacar, pela dimensão do impacto das medidas e pela variação registada, os desvios apurados nas medidas com impacto na receita, como a 21 — Redução do IRC para as PME (+ 560%), a 2 — Alteração

dos escalões de IRS (-89%)³, a 19 — Alargamento da dispensa do Pagamento Especial por Conta (+ 73%), e a 23—IVA da eletricidade e do gás natural (- 53%), devido a entrada em vigor somente no 2.º semestre de 2019.⁴ A medida 2 (alteração dos escalões de IRS), apesar de ter sido adotada no ano anterior foi anunciada como de alívio fiscal em 2019, mas acabou revelando-se, no reporte do MF, como de aumento de receita neste ano. Nas suas alegações, o Ministério atribuiu o resultado à possibilidade de o efeito maioritário da medida se ter esgotado ainda em 2018. Em relação aos incrementos registados nas medidas 19 e 21, a justificação dada pelo MF prende-se com o maior número de beneficiários em relação ao inicialmente previsto. Para a medida 28 — Prestação Social para a Inclusão, estimou o MF um acréscimo de despesa, mas o que aconteceu foi a sua diminuição (desvio de -74% face à previsão). Esta derrapagem é, pelo menos em parte, justificável com a demora na entrada em vigor do alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.⁵ Em contraste, um conjunto de medidas apresentou uma execução próxima dos níveis estimados na POE, como são as medidas: 1 — Fim da Sobretaxa de IRS, implementada de forma faseada desde 2017; 11 — Encargos líquidos do descongelamento gradual de carreiras, com um desvio incremental de 9%; 25 — Redução do IVA na Cultura (-7%), 31 — Abono de Família e 30, com execução 4% abaixo do anunciado, e 30 — Atualização do valor do referência do RSI, com desvio de +5%. De referir ainda que a POE/2019 incluía como medidas de política orçamental a 22 — Receita incremental de dividendos e 34 — Poupança em encargos da dívida pública. Apesar de a inclusão destas no rol de medidas de política orçamental ser discutível em virtude dos seus efeitos escaparem largamente à ação política, é de salientar que, no caso dos dividendos do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos, o incremento em 2019 se situou abaixo do previsto (- 23%), sendo que a poupança com encargos da dívida pública decorreu de acordo com o estimado.

108. O reporte do impacto da execução da medida de exercício de revisão de despesa volta não a constar da CGE. Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos e que são classificadas como medida de política nova com impacto orçamental. A POE/2019 previa com esta medida uma redução na despesa no valor de 236 M€ (Tabela 4). No entanto, a CGE/2019, em consonância com o ocorrido em anos anteriores, volta a não dar conta do impacto da execução desta medida. Como referido no parágrafo 103, a UTAO tentou, sem sucesso, junto do MF, obter essa informação. Sem estes elementos não é possível à posteriori aferir da aplicação das medidas inscritas no exercício de revisão de despesas, assim como os resultados obtidos face ao previsto.

2.5.4 Conclusões

109. A discussão sobre medidas de política orçamental tem uma objetividade técnica inversamente proporcional à relevância política e mediática das mesmas. Todos os anos, as épocas de apreciação pública das POE e dos PE têm nas medidas de política que o Governo se propõe realizar um dos momentos altos de notoriedade nos discursos dos agentes políticos, nas notícias da comunicação social e nas opiniões publicadas. Fazem-se declarações inflamadas com base em estimativas de impacto nas finanças públicas constantes daqueles documentos de programação orçamental ou, na sua ausência, com base em convicções carentes de evidência empírica. No entanto, existe demasiada opacidade por detrás dos anúncios. Desde logo, a classificação das medidas como “principais” e, portanto, acompanhadas de um número de impacto esperado é uma escolha discricionária do MF. Nunca os de

³ Anunciada como medida de alívio fiscal em 2019, acabou revelando-se, no reporte do MF, como de aumento de receita neste ano.

⁴ A medida de redução do IVA e do gás natural só se efetivou no segundo semestre de 2019, após a entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 60/2019](#), de 13 de maio.

⁵ A medida de alargamento da Prestação Solidária para Idosos a criança e jovens com idade inferior a 18 anos estava prevista para o 2.º semestre de 2019, na redação do artigo 132.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro \(LOE 2019\)](#). Com a entrada em vigor do [Decreto-Lei 136/2019, de 6 setembro](#), o alargamento foi efetivado a partir de 1 de outubro de 2019.

documentos referidos justificam por que é que umas medidas têm custeio e outras descritas nos mesmos não. Há medidas que recebem esse tratamento num ano e o perdem noutros. Nunca é dada informação metodológica sobre os exercícios de previsão, pelo que se torna muito difícil a avaliadores externos independentes pronunciarem-se sobre a razoabilidade ou plausibilidade das estimativas. Nuns anos medidas que aumentam salários na função pública têm impacto na receita, mas noutros tal efeito é omitido. Nestas condições, os exercícios que a UTAO faz para tentar mostrar ao público como é que a variação do saldo entre um ano e outros se decompõe em contributos das medidas permanentes antigas, das medidas permanentes novas, das medidas de efeito temporário ou não-recorrente e da repercussão pela economia de todos esses impulsos de política acaba sendo artificial e pouco útil.⁶ As respostas que o MF agora deu à UTAO reforçam a convicção de que a identificação quantificada das medidas de política é um exercício menor na preparação das POE e dos PE. Claro que o recorte das medidas pelo poder político tende a ser concluído demasiado tarde, em cima do prazo para a entrega dos documentos à AR, o que justifica mas não desculpa a reduzida atenção técnica dos exercícios de custeio mostrados aos cidadãos. Esta é, pelo menos, a imagem que os documentos públicos transmitem, mas acredita-se que nos bastidores haja maior segurança e muito mais medidas novas ou antigas com efeitos carreados a serem projetadas. Uma vez mais, o adiamento recorrente da orçamentação por programas⁷ e da adoção de contabilidade de gestão impede a emergência de melhor informação previsional sobre as políticas públicas.

110. O desinteresse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas contrasta com a visibilidade dos anúncios. Se é certo que a discussão pública de anúncios de medidas desperta paixões nas épocas das POE e dos PE, não é menos verdade que quase ninguém se interessa por conhecer a execução das medidas e, ainda menos, por tentar perceber por que é que os anúncios foram sub ou sobrecumpridos. Historicamente, os relatórios do MF sobre a CGE nada reportam sobre isto e os debates parlamentares também não incidem sobre a falta desta informação. Aliás, a duração dedicada na AR à apreciação da CGE é elucidativa da preocupação em aprender com os ensinamentos do passado. É por isso que a inovação deste ano do MF em incluir alguma informação no relatório da CGE sobre a execução de medidas de política orçamental deve ser enaltecida e acarinhada. É um primeiro passo e deseja-se que possa ser aprofundado na edição do próximo ano.

111. A análise nas subsecções anteriores encerra uma sugestão para o MF aprofundar a prestação de contas sobre as medidas anunciadas. Os próximos relatórios da CGE poderiam comparar os impactos previstos na POE respetiva com os impactos executados. Saber se os desvios foram grandes ou pequenos, positivos ou negativos, é interessante, mas não é o mais importante. Um documento de prestação de contas, para ser verdadeiramente eficaz, deve conter ensinamentos úteis para quem tem o dever de programar as contas públicas futuras e o dever de as julgar. Por isso, o exercício de autoavaliação que aqui se recomenda deveria também explicar as razões dos desvios principais e deixar pistas de reflexão sobre o que correu melhor e o que correu pior na governança das medidas.

2.6 Orientação da política orçamental

112. A política orçamental assumiu em 2019 uma orientação expansionista. O saldo primário estrutural, que exclui do saldo orçamental apurado em Contas Nacionais a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes, reduziu-se em 2019 (Gráfico 12).⁸ Esta redução do saldo primário estrutural ocorreu num contexto de melhoria da conjuntura económica conforme avaliada pela variação do hiato do produto. Deste modo, a política orçamental adotada em

⁶ A racionalidade económica destes exercícios está explicada no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro. A imagem que o Gráfico 22, p. 62, dessa análise UTAO à POE/2021 transmite sobre a importância relativas dos vários contributos tem, pois, a fragilidade de depender de informação de base que é incompleta numa extensão desconhecida.

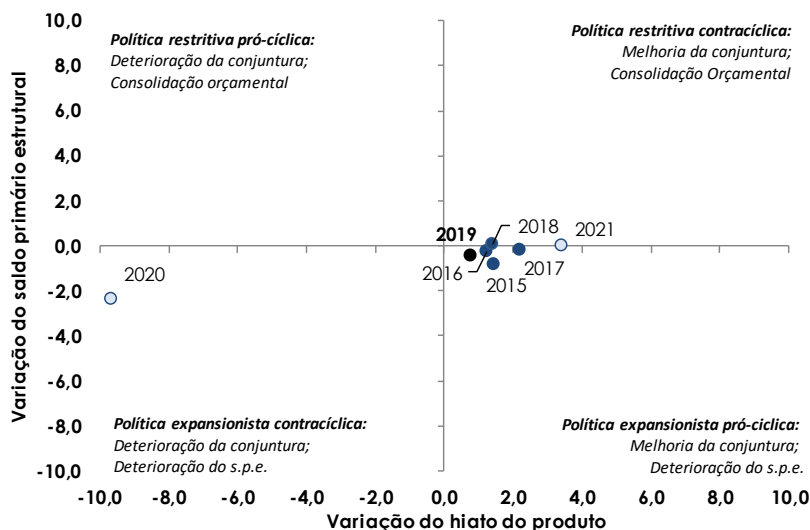
⁷ Entenda-se a orçamentação necessária para implementar os programas orçamentais na aceção dos artigos 45.º a 48.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#). São programas que definem metas em termos de impacto na sociedade das políticas públicas que lhes estão associadas e asseguram os recursos humanos, materiais e, naturalmente, financeiros que o poder político entender necessários e exequíveis para atingir as metas. A par da generalização da contabilidade financeira no dia-a-dia das AP, esta orçamentação por programas requererá a utilização judiciosa das técnicas de contabilidade de gestão a fim de identificar e ligar centros de custo e centros de rendimento para orçamentar os programas.

⁸ Uma explicação das relações medidas no Gráfico 12, para leitores menos familiarizados com este tipo de análise, está disponível nas pp. 47 e 48 do [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro.

2019 teve um efeito pró-cíclico, ou seja, o seu efeito terá contribuído para aumentar a amplitude do ciclo económico. Em 2020, conforme a análise à POE/2021 no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro de 2020, perante a acentuada deterioração da conjuntura económica provocada pela emergência da pandemia de COVID-19, a política orçamental manteve uma orientação expansionista mas, desta vez, com efeito contracíclico sobre a atividade económica. Para 2021, a adoção da política orçamental prevista na POE/2021 não altera o saldo primário estrutural, apontando, assim, para uma política orçamental neutra e, em simultâneo, para uma melhoria da conjuntura económica face ao ano anterior.

113. A natureza pró-cíclica da política orçamental adotada em 2019 afasta-se das disposições preconizadas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Estas recomendam a adoção de políticas orçamentais restritivas, isto é, que conduzam a um aumento do saldo primário estrutural em fases de melhoria do ciclo económico, não apenas como forma de amenizar as flutuações do ciclo, mas também como forma de permitir aos Estados-Membros a reconstrução, nestas fases, de espaço de manobra orçamental que lhes permitia deixar funcionar os estabilizadores automáticos em fases baixas do ciclo, sem colocar em risco a sustentabilidade das suas finanças públicas.

Gráfico 12 – Orientação da política orçamental
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último.

3 Execução orçamental em Contabilidade Pública

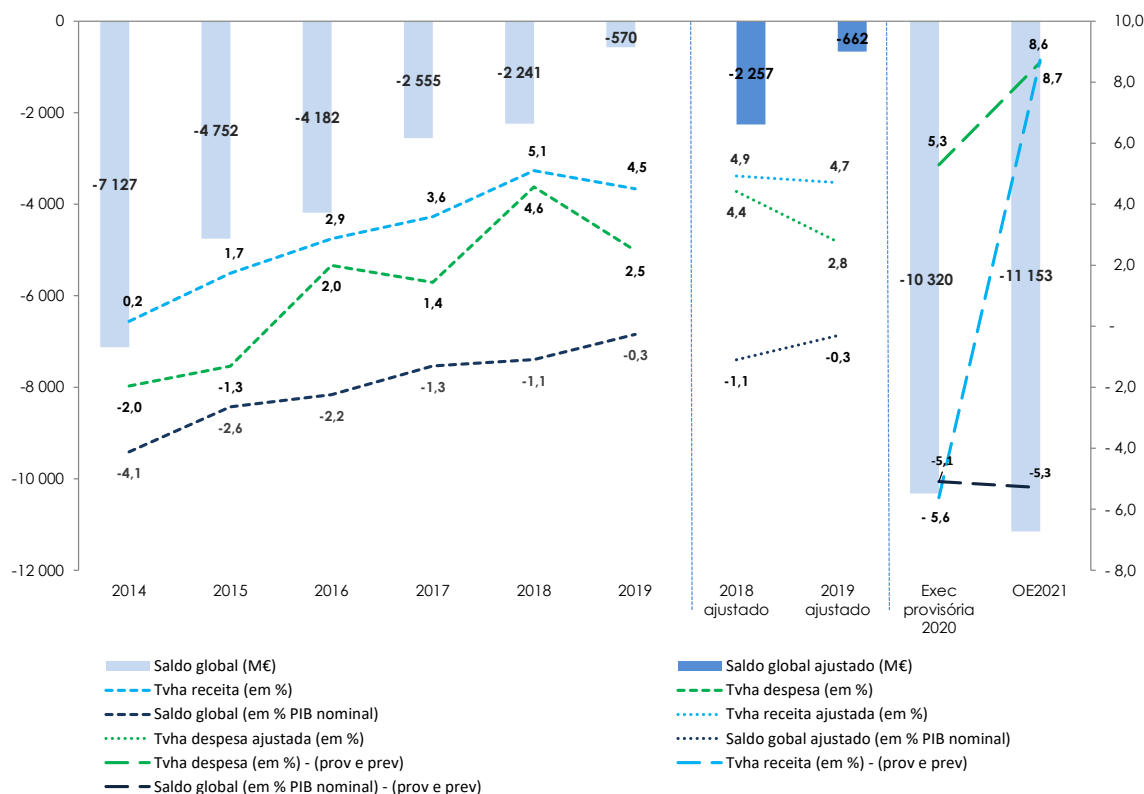
114. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2019, apresentada na Conta Geral do Estado, na ótica da Contabilidade Pública. Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2019, mostrando na Secção 3.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se perspetiva alcançar até ao final de 2021 no respeitante às trajetórias da receita e da despesa efetivas e do saldo global. A Secção 3.2 compara os resultados alcançados em 2019 com o ano anterior para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector e analisa a evolução anual por grandes rubricas de classificação económica. A Secção 3.3 analisa os desvios entre a execução do ano de 2019 e os objetivos definidos no Orçamento do Estado (OE/2019), incluindo, na Subsecção 3.3.2, a resenha histórica dos desvios entre execução e previsão no período 2014–2020. Finalmente, a Secção 3.4 apresenta os instrumentos de controlo centralizado da despesa no ano de 2019, tanto no respeitante à utilização das dotações orçamentais sob decisão discricionária do Ministério das Finanças (Subsecção 3.4.1), como as normas definidas na Lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental destinadas a limitar a utilização das dotações orçamentais de cada serviço (Subsecção 3.4.2). Nesta análise considerou-se a execução orçamental de 2019 (CGE/2019), a execução orçamental de 2018 (CGE/2018) e os objetivos subjacentes ao Orçamento do Estado para 2019 aprovado pela Assembleia da República, conforme conta previsional transmitida pelo Ministério das Finanças (MF) à UTAO. Devido à ocorrência de vários fatores, que em 2018 e 2019 limitam a comparabilidade dos agregados entre os dois anos, a análise neste capítulo tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2019 e pelos referenciais anuais (OE/2019 e CGE/2018). A Caixa 2, p. 43, explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio em análise. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2018 e 2019 no presente capítulo encontram-se ajustados. Os quadros mais detalhados da execução em 2018 e 2019 figuram a meio do capítulo — Tabela 7 e Tabela 8, nas pp. 41 e 42, respetivamente.

3.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2019

115. Em 2019 o défice das AP em contabilidade pública foi 662 M€ (– 0,3% do PIB) em termos ajustados, o que representa uma melhoria da posição orçamental face ao ano anterior, em valor e peso no PIB. Em 2019, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 570 M€, que representa – 0,3% do PIB nominal e traduz uma melhoria de 1671 M€ (+ 0,8 p.p. PIB) face a 2018. Em termos ajustados, o saldo foi – 662 M€ (– 0,3% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de + 1595 M€ (+ 0,7 p.p. PIB). O saldo primário ajustado apresentou um *superavit* de 7424 M€, ascendendo a 3,5% do PIB, o que representa uma apreciação de 1253 M€ (+ 0,5 p.p. PIB) face ao período anterior — Tabela 5 e Gráfico 13.

116. Para a apreciação da CGE releva também o enquadramento dos desenvolvimentos do ano de 2019 num horizonte de médio prazo, a execução provisória do ano de 2020 e o que se perspetiva para 2021. O Gráfico 13 evidencia as dinâmicas do saldo global e das receita e despesa efetivas entre 2014 e 2020, bem como os objetivos para 2021. Entre 2014 e 2019 os dados correspondem ao desempenho orçamental observado nos relatórios anuais da CGE. A informação respeitante a 2020 corresponde à execução provisória, constante na Síntese de Execução Orçamental da DGO, publicada em 27 de janeiro de 2021. O ano de 2021 apresenta os objetivos do OE/2021, conforme conta previsional das AP divulgada a 25 de fevereiro de 2021, na Síntese de Execução Orçamental de janeiro.

Gráfico 13 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2021
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2019, DGO, OE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. **A série temporal 2014–2019, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. A informação para os anos 2020–2021, no painel da direita, também se apresenta não ajustada. Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2018–2019, no painel central, em análise aprofundada nesta publicação** (ii) A informação para 2020 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada pela DGO em janeiro de 2021; (iii) A informação para 2021 constitui a previsão constante do OE/2021 aprovado divulgada pela DGO em fevereiro de 2021.

Tabela 5 – Saldo global das Administrações Públicas em 2018 e 2019
(em milhões de euros)

	CGE/2018		OE/2019		CGE/2019		Variação CGE 2018-2019		Desvio OE/2019	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
Saldo global	-2 241	-1,1	-2 217	-1,0	-570	-0,3	1 671	0,8	1 647	0,8
Ajustamentos	-16	0,0	-14	0,0	-93	0,0	-77	0,0	-78	0,0
Saldo global ajustado	-2 257	-1,1	-2 231	-1,0	-662	-0,3	1 595	0,8	1 569	0,7
Saldo primário	6 187	3,0	6 086	2,8	7 517	3,5	1 330	0,5	1 430	0,7
Saldo primário ajustado	6 171	3,0	6 072	2,8	7 424	3,5	1 253	0,5	1 352	0,6

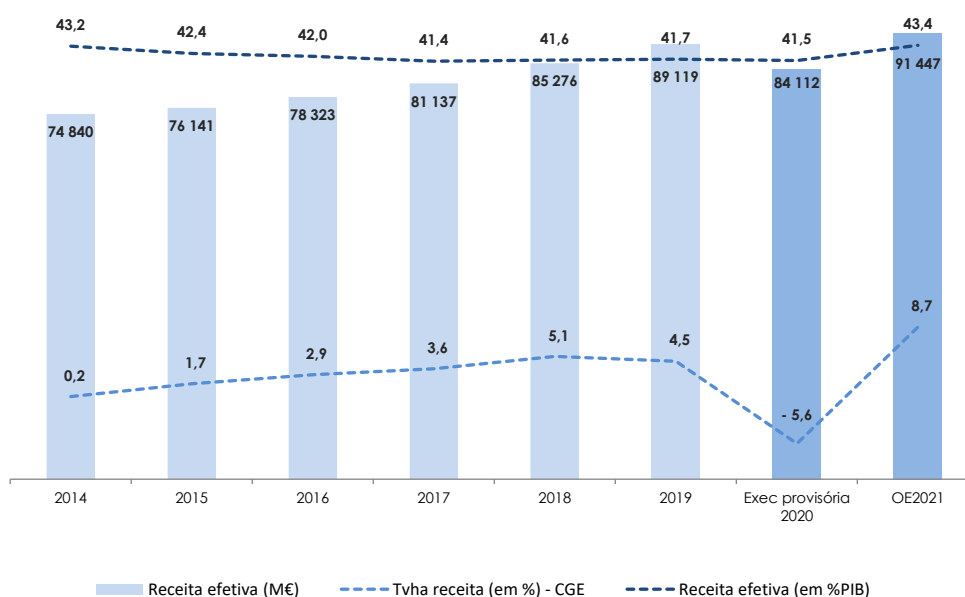
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2018 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (ii) O orçamento para 2019 corresponde à versão aprovada na AR, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pelo Parlamento no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2019. (iii) A informação relativa à CGE/2019, também elaborada pela DGO, consta da publicação Conta Geral do Estado — 2019, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 43.

117. O saldo global de 2019 encontra-se já próximo do equilíbrio, culminando uma trajetória de melhoria continuada desde 2014. Neste período observou-se uma consolidação orçamental de 6557 M€ em termos não ajustados, resultante de uma variação da receita superior à despesa. Numa perspetiva não ajustada, o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 570 M€ em 2019, o que representa uma consolidação orçamental de 6557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao nível dos agregados, o crescimento da receita efetiva (Gráfico 14) superou o da despesa efetiva (Gráfico 15) ao longo de todo o período de análise, resultando na melhoria do saldo. Desde 2016 assistiu-se a um aumento da despesa, mas o seu ritmo de crescimento foi inferior à variação do PIB nominal no mesmo período, possibilitando a redução continuada do peso da despesa pública na economia, uma vez que em 2014 a despesa das AP representava 47,4% do PIB, tendo-se reduzido para 41,9% em 2019. Já o peso da receita efetiva no produto

caiu menos, de 43,2% em 2014 para 41,7% em 2019 (com ligeiras subidas anuais, na casa de um ou dois pontos percentuais, desde 2017).

118. A partir de 2020, os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia e as finanças públicas interromperam, de forma abrupta e pronunciada, a tendência de consolidação orçamental iniciada em 2014. A pandemia de COVID-19, que deflagrou em Portugal em março de 2020, trouxe consigo alterações profundas na saúde, na sociedade e na economia. Nas finanças públicas, assiste-se a uma inversão acentuada da trajetória de consolidação orçamental observada desde 2014. A execução provisória de 2020 aponta para um saldo global de – 10 320 M€ em termos não ajustados, o que representa um défice superior (em 3194 M€) ao observado em 2014, ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Este resultado reflete o funcionamento dos estabilizadores automáticos (nos quais se incluem as prestações sociais de doença e as dotações iniciais de despesa do Serviço Nacional de Saúde) e as medidas de política pública tomadas explicitamente para combater os malefícios da doença na saúde e na economia. Em conjunto, provocaram uma quebra de 5,6% na receita efetiva cobrada e um aumento de 5,3% na despesa efetiva.⁹ Em 2021 o OE prevê um saldo global de – 11 153 M€, traduzindo um agravamento adicional de 833 M€ face a 2020. Deve notar-se que o cenário orçamental subjacente a esta previsão foi elaborado em outubro de 2020, não considerando ainda os efeitos do confinamento decretado em janeiro de 2021, necessário ao combate da 3.ª vaga de COVID-19. Desta forma, os malefícios da nova crise de saúde pública poderão ser mais profundos do que o antecipado, e levar à adoção de medidas adicionais de apoio à economia e à sociedade, obrigando a uma revisão em baixa das metas aprovadas no OE/2021 — Gráfico 13, Gráfico 14 e Gráfico 15.

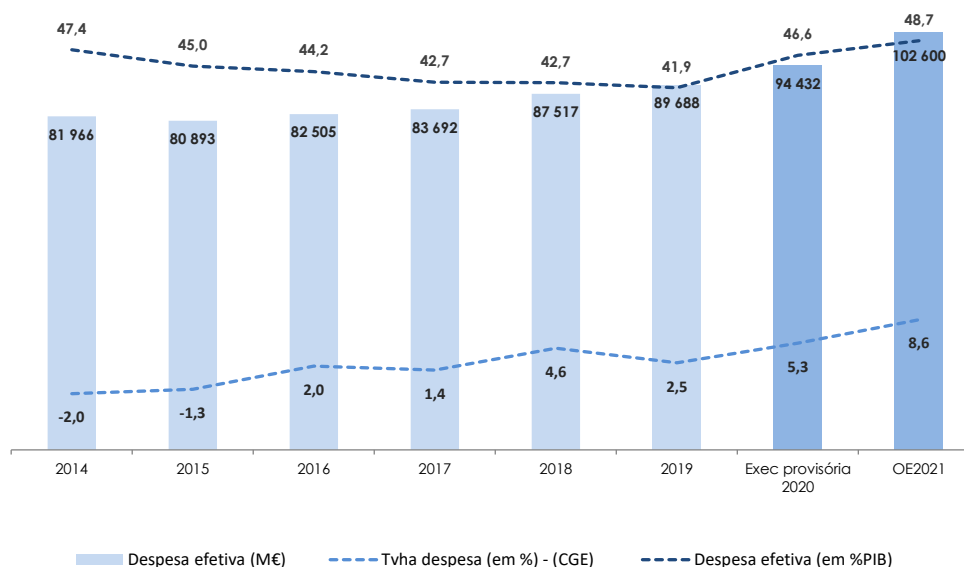
Gráfico 14 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2021
(em milhões de euros e em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação para 2020 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada pela DGO em janeiro de 2021; (ii): A informação para 2021 constitui a previsão constante do OE/2021 divulgada pela DGO em fevereiro de 2021.

⁹ A UTAO vem acompanhando os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre as finanças públicas ao longo do ano de 2020, destacando-se neste âmbito a Coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública. Para uma explicação dos reflexos da pandemia sobre a economia e dos efeitos das medidas de políticas públicas destinadas a combater os malefícios, vide "Evolução Orçamental: janeiro a março 2020", [Relatório UTAO n.º 11/2020](#). Para análise da evolução orçamental em contabilidade pública durante o ano de 2020 e balanço das medidas de política orçamental destinadas ao combate e mitigação dos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia neste período, vide "Evolução Orçamental: janeiro a dezembro 2020", [Relatório UTAO n.º 3/2021](#).

Gráfico 15 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2021
(em milhões de euros e em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação para 2020 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada na pela DGO em janeiro de 2021; (ii) A informação para 2021 constitui uma previsão constante do OE/2021 divulgada pela DGO em fevereiro de 2021.

3.2 Evolução face a 2018 por subsector e grandes rubricas da classificação económica

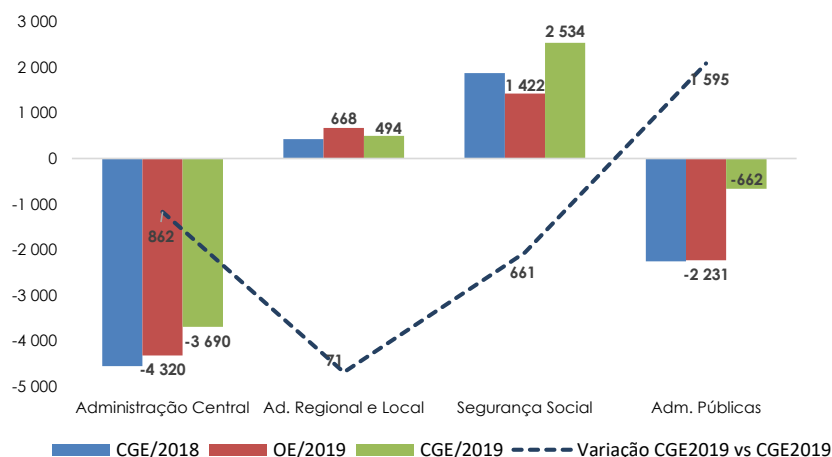
119. Em 2019 a Administração Central apresentou uma posição deficitária, atenuada pelos excedentes da Segurança Social e das Administrações Subnacionais. O maior contributo para a melhoria do saldo veio do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, sobretudo das Entidades Públicas Reclassificadas. Apenas o subsector Estado registou uma degradação homóloga do saldo. Numa abordagem por subsectores, o saldo global ajustado de – 662 M€ teve origem nos défices de 3682 M€ do subsector Estado e de 9 M€ dos Serviços e Fundos Autónomos (dos quais 761 M€ foram o défice gerado pelas Entidades Públicas Reclassificadas). Ocorreram posições excedentárias na Segurança Social (2534 M€) e nas Administrações Subnacionais (494 M€), conforme Tabela 6, Tabela 8 e Gráfico 16. A melhoria de 1595 M€ no saldo face a 2018 é explicada pelo desempenho do subsector SFA (+ 967 M€, destacando-se o contributo das EPR), da Segurança Social (+ 661 M€) e, em menor escala, da Administração Local e Regional (+ 71 M€). Apenas o subsector Estado registou um agravamento da posição orçamental (– 104 M€) durante o ano de 2019.

Tabela 6 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2018 e 2019, por subsector
(em milhões de euros)

	2018		2019		Variação	
	CGE	OE inicial	CGE	CGE/2019 face CGE/2018	CGE/2019 face OE/2019	
Administração Central e Segurança Social	-2680	-2899	-1157	1524	1742	
Estado	-3577	-5198	-3682	-104	1516	
Serviços e Fundos Autónomos	-976	877	-9	967	-886	
<i>dos qual EPR</i>	-2130	-315	-761	1370	-446	
Segurança Social	1872	1422	2534	661	1112	
Administração Local e Regional	424	668	494	71	-173	
Administrações Públicas	-2257	-2231	-662	1595	1569	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2018 consta de Ministério das Finanças (2019), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (ii) A informação relativa à CGE/2019 consta de Ministério das Finanças (2020), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 24. (iii) Os valores encontram-se ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 43.

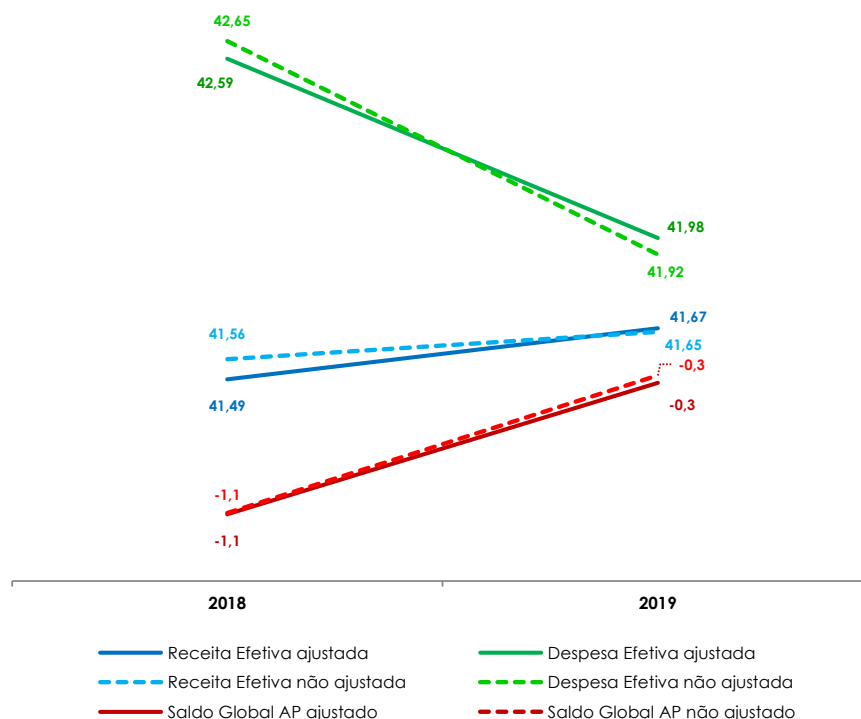
Gráfico 16 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2018–2019
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório CGE/2018 e 2019 e cálculos da UTAO.

120. Em 2019 a receita das AP continuou a crescer a um ritmo superior ao da despesa, traduzindo-se na melhoria do saldo global. Assistiu-se a uma diminuição do peso da despesa pública na economia. Em 2019 o saldo global ajustado de - 662 M€ traduz uma melhoria homóloga de 1595 M€, resultante de um aumento da receita (+ 4,7 %) superior ao da despesa (+ 2,8%) — Tabela 7 e Tabela 8. O ritmo de crescimento da despesa foi inferior ao do PIB nominal, pelo que o peso da despesa pública na economia caiu (41,98% do PIB nominal; variação - 0,6 p.p.). A receita representa 41,67% do PIB nominal, aumentando o seu peso em 0,2 p.p. face a 2018 — Gráfico 17. O sentido da variação é idêntico em termos não ajustados (Gráfico 14 e Gráfico 15).

Gráfico 17 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2018 e 2019
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

121. A receita aumentou 4,7% em 2019, constituindo a receita fiscal o principal motor deste crescimento. A componente fiscal e contributiva assegurou 79,4% deste incremento. Em 2019 a cobrança de receita efetiva ascendeu a 89 146 M€, situando-se 4011 M€ acima do alcançado no período homólogo, traduzindo um crescimento de 4,7% (Tabela 7 e Tabela 8). Para este resultado contribuíram todas as rubricas da receita: 1,7 p.p. por parte das contribuições para regimes de proteção social, 1,6 p.p. da tributação indireta, 0,8 p.p. das “Outras receitas correntes”, 0,5 p.p. da tributação direta e 0,1 p.p. das

receitas de capital. A estrutura de cobrança segue a de anos anteriores: o incremento da receita é determinado pela receita fiscal (2,1 p.p.) e contributiva (1,7 p.p.), que, em conjunto, representam 79,4% do crescimento anual observado em 2019 — Gráfico 18.

122. A despesa efetiva cresceu 2,8%, destacando-se o aumento das transferências correntes e despesa com o pessoal e, em sentido oposto, a diminuição das “Outras despesas correntes” e as poupanças com juros. A despesa efetiva situou-se em 89 808 M€, refletindo um aumento de 2,8% (+2416 M€), na Tabela 7 e Tabela 8, com origem nas transferências correntes (1,8 p.p.), despesas com o pessoal (1,1 p.p.), investimento (0,5 p.p.), aquisição de bens e serviços (0,4 p.p.) e subsídios (0,2 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se a diminuição das “Outras despesas correntes” (- 0,6 p.p.), dos encargos com juros (- 0,4 p.p.) e das “Outras despesas de capital” (- 0,1 p.p.) — Gráfico 19.

Gráfico 18 – Contributos para a variação da receita efetiva
(face a 2018, em pontos percentuais)

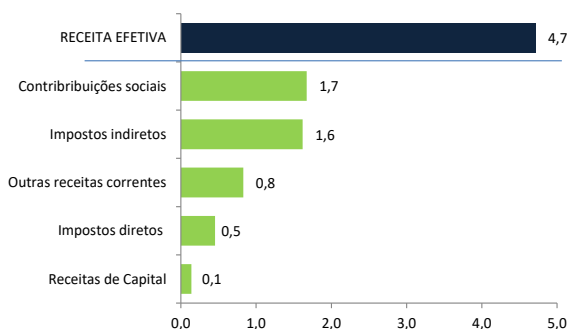
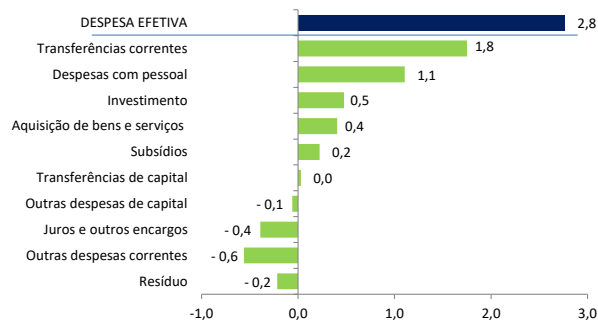


Gráfico 19 – Contributos para a variação da despesa efetiva
(face a 2018, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 7.

3.3 Desvios face ao orçamento aprovado

123. Nesta secção apresentam-se os desvios face ao OE/2019 por grandes rubricas de classificação económica (Subsecção 3.3.1) e também uma resenha histórica e prospetiva destes desvios entre previsão e execução no período 2014–2020 (Subsecção 3.3.2).

3.3.1 Ano de 2019, por classificação económica

124. Em 2019, o défice apurado na CGE representa uma melhoria significativa face ao objetivo assumido no Orçamento do Estado, refletindo uma aceleração do ritmo de consolidação orçamental. O saldo apurado, embora deficitário, aproxima-se do equilíbrio. Em termos não ajustados o saldo global apurado na CGE de 2019 foi - 570 M€, situando-se 1647 M€ acima do objetivo do OE/2019 (- 2217 M€). Quando ajustado dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2018–2019, o saldo global situou-se em - 662 M€, refletindo um desvio de + 1569 M€ face ao referencial (- 2231 M€) — Tabela 7 e Tabela 8. Ambos os casos traduzem posições orçamentais mais favoráveis do que o cenário previsional subjacente ao OE, refletindo uma aceleração da consolidação orçamental.

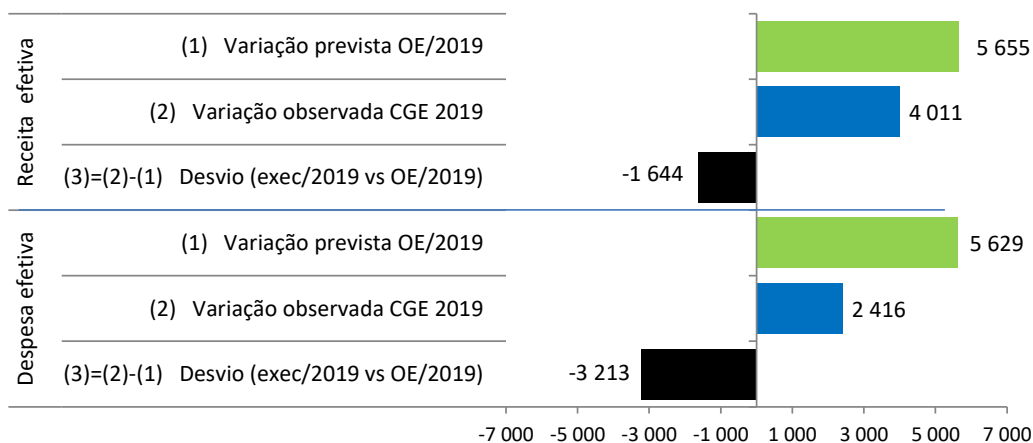
125. A contenção da despesa determinou a melhoria de 1569 M€ no saldo global face ao previsto. Ao nível dos agregados, tanto a receita como a despesa registaram crescimentos inferiores ao previsto, ilustrados no Gráfico 20. A cobrança de receita quedou-se 1644 M€ aquém do previsto. No entanto, o desvio na execução da despesa foi superior, situando-se 3213 M€ abaixo do limite autorizado, permitindo aritmeticamente acomodar a não cobrança de receita e melhorar o saldo (+1569 M€). Esta evolução das variáveis orçamentais insere-se no padrão identificado pela UTAO na análise dos desvios entre previsão e execução na história recente das finanças públicas (2014–2020), na Subsecção 3.3.2. deste relatório: assiste-se a uma sobreorçamentação persistente da receita e da despesa, mas no decurso da execução os desvios na despesa são superiores em nível e permitem acomodar os da receita e melhorar

continuamente o saldo global (evidenciada no Gráfico 13). Os contributos de cada rubrica para o desvio do saldo encontram-se ilustrados no Gráfico 21:

- Na despesa, a generalidade das rubricas situa-se abaixo do previsto, constituindo o investimento (+1131 M€) e as "Outras despesas correntes" (+ 1008 M€) os desvios mais significativos;
- Apenas as despesas com o pessoal (- 538 M€) e a aquisição de bens e serviços (- 218 M€) se situam acima do previsto;
- Na receita, o desvio de - 1644 M€ foi determinado pela subexecução das "Outras receitas correntes" (- 1625 M€) e "Receitas de capital" (- 1121 M€), situando-se a componente fiscal e contributiva acima do objetivo.

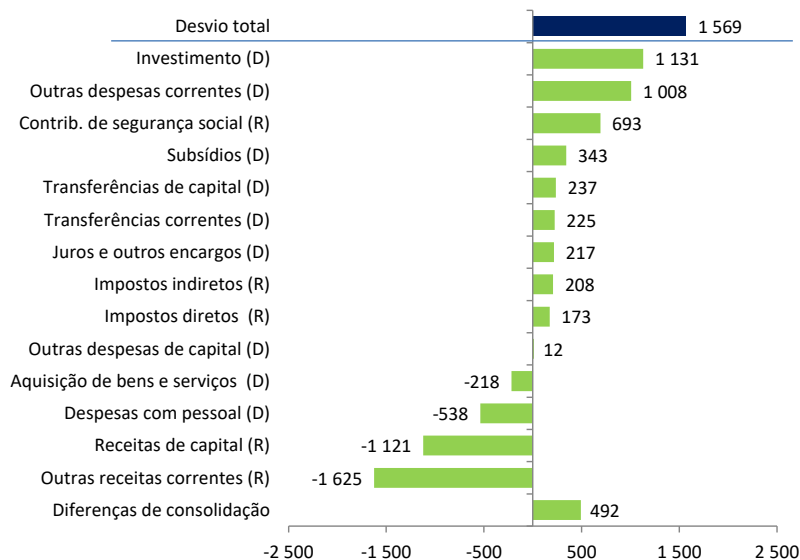
126. Esta linha de ação sistemática do previsor tem efeitos benéficos sobre a consolidação orçamental, mas implicações negativas na implementação de políticas públicas, que embora programadas não chegam a ser concretizadas por falta de autorização para realização da despesa. A título exemplificativo, o investimento constitui a rubrica da despesa com uma subexecução mais pronunciada face ao previsto e o maior contributo para o desvio do saldo, o que poderá resultar em níveis cronicamente baixos de investimento público e degradação a médio prazo de infraestruturas necessárias à economia e a uma adequada provisão de serviços públicos.

Gráfico 20 – Variações anuais da receita e da despesa ajustadas: OE/2019 e CGE/2019
(face à CGE/2018, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 7. (ii) A variação prevista no OE/2019 constitui a diferença entre a previsão para a receita e a despesa, constantes da conta previsional das AP subjacente ao OE/2019 aprovado, e o valor observado para cada uma destas variáveis na CGE/2018; (iii) A variação observada na CGE/2019 corresponde à diferença entre o valor de fecho para a receita e a despesa na CGE/2019 e na CGE/2018. (iv) No gráfico ambos os desvios apresentam sinal negativo, o que significa que a receita e a despesa reportadas na CGE/2019 cresceram abaixo do previsto no OE/2019.

Gráfico 21 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2019
(face ao OE/2019, em milhões de euros)

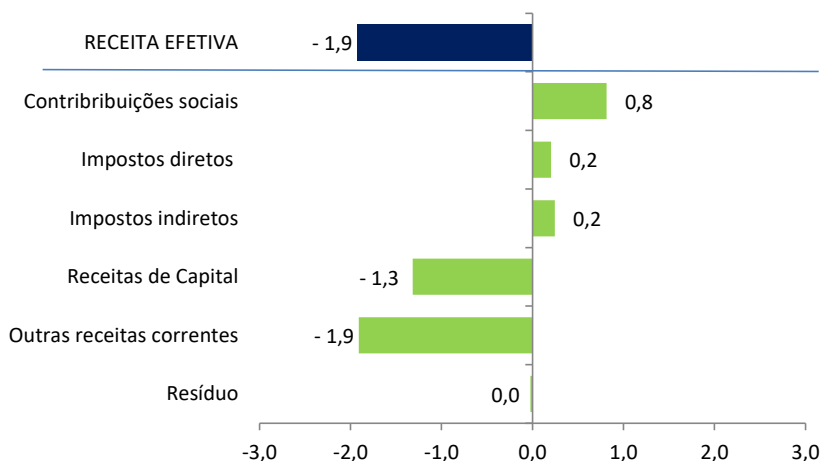


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a cobrança excedeu (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou

abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (ii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 1569 M€) devido ao contributo da reafecção da dotação provisional (330 M€).

127. Tal como em anos anteriores, em 2019 a cobrança de receita quedou-se globalmente aquém do objetivo do OE, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não foi suficiente para colmatar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva. No ano de 2019, a receita efetiva cresceu 4,7% em termos ajustados, situando-se 1,9 p.p. abaixo do objetivo do OE (6,6%) — Tabela 7. Este nível de cobrança reflete um desvio de – 1644 M€ e um grau de execução de 98,2%. As contribuições sociais apresentam o maior contributo positivo para o desvio da receita (+0,8 p.p.), seguida da receita fiscal (+0,4 p.p.) e, em sentido oposto, das “Outras receitas correntes” (– 1,9 p.p.) e receitas de capital (– 1,3 p.p.). Verifica-se, assim, que a sobre-execução da componente fiscal e contributiva da receita (+ 1,3 p.p.) não foi suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva (– 3,2 p.p.) — Gráfico 22.

Gráfico 22 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2019
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)

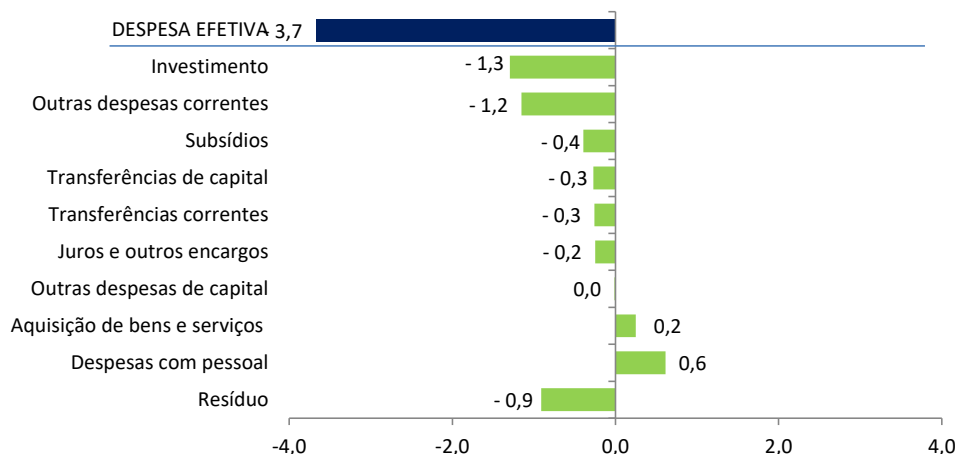


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 7.

128. A despesa efetiva cresceu a um ritmo inferior ao previsto, determinado pela subexecução do investimento e da generalidade das rubricas. Apenas as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços apresentaram contributos positivos para aquele desvio. A despesa efetiva ajustada aumentou 2,8%, quedando-se 3,7 p.p. abaixo do limite autorizado no OE/2019 (6,4%), refletindo um desvio de – 3213 M€ e um grau de execução de 96,5% — Tabela 7. A generalidade das rubricas permaneceu abaixo do objetivo, com contributos positivos das “Despesas com pessoal” (0,6 p.p.) e da “Aquisição de bens e serviços” (0,2 p.p.). As rubricas “Investimento” (– 1,3 p.p.) e “Outras despesas correntes” (– 1,2 p.p.) representam, em conjunto, 66,6% do desvio total, ambas refletindo baixos graus de execução do OE/2019 (81,0% e 52,4%, respetivamente) — Gráfico 23.

129. Os desvios ora encontrados em contabilidade pública são qualitativamente iguais aos verificados em contabilidade nacional. Já no parágrafo 94 a UTAO constatou desvios com o mesmo sinal nas variáveis correspondentes na ótica das contas nacionais. Como se analisará na próxima subsecção, estes desvios não foram um acidente em 2019, antes confirmam e estendem uma tendência de vários anos na condução da política orçamental.

Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2019
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 7.

Tabela 7 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados
(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual					Grau execução OE/2019 %	Desvio OE/2019 M€
	Execução		Variação homóloga			OE/2019	Variação homóloga					
	2018	2019	M€	%	Contributo p.p.		M€	%	Contributo p.p.			
RECEITA CORRENTE	83 073	86 964	3 892	4,7	4,6	87 488	4 415	5,3	5,2	99,4	-523	
Impostos diretos	23 215	23 600	386	1,7	0,5	23 427	212	0,9	0,2	100,7	173	
Impostos indiretos	26 869	28 247	1 378	5,1	1,6	28 039	1 170	4,4	1,4	100,7	208	
Contrib. de segurança social	20 991	22 413	1 422	6,8	1,7	21 721	730	3,5	0,9	103,2	693	
Outras receitas correntes	11 970	12 676	706	5,9	0,8	14 301	2 331	19,5	2,7	88,6	-1 625	
Diferenças de consolidação	27	28				0						
DESPEZA CORRENTE	81 693	83 705	2 012	2,5	2,3	85 562	3 869	4,7	4,4	97,8	-1 857	
Consumo público	35 127	35 959	832	2,4	1,0	36 213	1 086	3,1	1,2	99,3	-253	
Despesas com pessoal	20 610	21 576	967	4,7	1,1	21 039	429	2,1	0,5	102,6	538	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 517	14 383	-134	-0,9	-0,2	15 174	656	4,5	0,8	94,8	-791	
Aquisição de bens e serviços	12 919	13 274	355	2,7	0,4	13 056	137	1,1	0,2	101,7	218	
Outras despesas correntes	1 598	1 109	-489	-30,6	-0,6	2 117	519	32,5	0,6	52,4	-1 008	
Subsídios	953	1 148	195	20,5	0,2	1 492	538	56,5	0,6	77,0	-343	
Juros e outros encargos	8 428	8 086	-341	-4,1	-0,4	8 303	-124	-1,5	-0,1	97,4	-217	
Transferências correntes	36 943	38 473	1 530	4,1	1,8	38 698	1 755	4,8	2,0	99,4	-225	
<i>Dotação provisional</i>	495	330				330						
Diferenças de consolidação	241	37				526						
SALDO CORRENTE	1 380	3 260	1 880			1 926	546				1 334	
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	2 182	119	5,8	0,1	3 302	1 240	60,1	1,5	66,1	-1 121	
Diferenças de consolidação	18	8				65						
DESPEAS DE CAPITAL	5 699	6 104	405	7,1	0,5	7 459	1 760	30,9	2,0	81,8	-1 356	
Investimento	4 411	4 826	416	9,4	0,5	5 957	1 547	35,1	1,8	81,0	-1 131	
Transferências de capital	1 172	1 198	25	2,2	0,0	1 435	262	22,4	0,3	83,5	-237	
Outras despesas de capital	107	55	-52	-48,3	-0,1	67	-40	-37,2	0,0	82,4	-12	
Diferenças de consolidação	9	24				0						
RECEITA EFETIVA	85 135	89 146	4 011	4,7	4,7	90 790	5 655	6,6	6,6	98,2	-1 644	
DESPEZA EFETIVA	87 392	89 808	2 416	2,8	2,8	93 021	5 629	6,4	6,4	96,5	-3 213	
SALDO GLOBAL	-2 257	-662	1 595			-2 231	26				1 569	
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal	50 084	51 847	1 763	3,5	2,1	48 516	-1 568	-3,1	-1,8	106,9	3 331	
Contribuições Sociais	20 991	22 413	1 422	6,8	1,7	20 469	-522	-2,5	-0,6	109,5	1 944	
Despesa corrente primária	73 265	75 618	2 353	3,2	2,7	74 501	1 236	1,7	1,4	101,5	1 118	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos UTAO | Notas: (i) 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 entre entidades do programa orçamental Saúde. (ii) A informação relativa à CGE/2018 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (iii) A informação relativa à CGE/2019 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2019, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iv) O orçamento para 2019 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República. (v) 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€). (vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2019 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2018. (vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2. (viii) 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). (ix) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

Tabela 8 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2018		2019					Var. 2018/2019		Tx. Cresc. OE/2019 inicial (%)	
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução	Variação homóloga		Tvha (%)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	85 276	41,6	90 804	42,4	89 119	41,7	98,1	-1 685	3 843	4,5	6,5
Despesa efetiva	87 517	42,7	93 021	43,5	89 688	41,9	96,4	-3 333	2 171	2,5	6,3
Saldo global	-2 241	-1,1	-2 217	-1,0	-569,5	-0,3	:	1 647	1 671	:	:
Receita efetiva ajustada	85 135	41,5	90 790	42,4	89 146	41,7	98,2	-1 644	4 011	4,7	6,6
Despesa efetiva ajustada	87 392	42,6	93 021	43,5	89 808	42,0	96,5	-3 213	2 416	2,8	6,4
Saldo global ajustado	-2 257	-1,1	-2 231	-1,0	-662	-0,3	:	1 569	1 595	:	:
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	78 018	38,0	83 229	38,9	81 401	38,0	97,8	-1 828	3 383	4,3	6,7
Despesa efetiva	80 682	39,3	86 113	40,2	82 407	38,5	95,7	-3 706	1 725	2,1	6,7
Saldo global	-2 664	-1,3	-2 884	-1,3	-1 007	-0,5	:	1 878	1 658	:	:
Receita efetiva ajustada	77 807	37,9	83 015	38,8	81 172	37,9	97,8	-1 844	3 365	4,3	6,7
Despesa efetiva ajustada	80 487	39,2	85 914	40,2	82 328	38,5	95,8	-3 586	1 841	2,3	6,7
Saldo global ajustado	-2 680	-1,3	-2 899	-1,4	-1 157	-0,5	:	1 742	1 524	:	:
Estado											
Receita efetiva	47 907	23,3	49 998	23,4	49 938	23,3	99,9	-60	2 031	4,2	4,4
Despesa efetiva	51 573	25,1	55 425	25,9	53 878	25,2	97,2	-1 547	2 305	4,5	7,5
Saldo global	-3 666	-1,8	-5 426	-2,5	-3 940	-1,8	:	1 487	-273	:	:
Receita efetiva ajustada	47 801	23,3	50 028	23,4	49 998	23,4	99,9	-30	2 196	4,6	4,7
Despesa efetiva ajustada	51 378	25,0	55 226	25,8	53 679	25,1	97,2	-1 547	2 301	4,5	7,5
Saldo global ajustado	-3 577	-1,7	-5 198	-2,4	-3 682	-1,7	:	1 516	-104	:	:
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	31 497	15,4	35 526	16,6	32 952	15,4	92,8	-2 574	1 456	4,6	12,8
Despesa efetiva	32 472	15,8	34 649	16,2	32 841	15,3	94,8	-1 808	369	1,1	6,7
Saldo global	-976	-0,5	877	0,4	111	0,1	:	-766	1 087	:	:
Receita efetiva ajustada	31 497	15,4	35 526	16,6	32 952	15,4	92,8	-2 574	1 456	4,6	12,8
Despesa efetiva ajustada	32 472	15,8	34 649	16,2	32 961	15,4	95,1	-1 688	489	1,5	6,7
Saldo global ajustado	-976	-0,5	877	0,4	-9	0,0	:	-886	967	:	:
Segurança Social											
Receita efetiva	27 276	13,3	29 482	13,8	29 511	13,8	100,1	29	2 236	8,2	8,1
Despesa efetiva	25 298	12,3	27 818	13,0	26 690	12,5	95,9	-1 128	1 392	5,5	10,0
Saldo global	1 977	1,0	1 665	0,8	2 821,8	1,3	:	1 157	844	:	:
Receita efetiva ajustada	27 170	13,2	29 240	13,7	29 223	13,7	99,9	-16	2 053	7,6	7,6
Despesa efetiva ajustada	25 298	12,3	27 818	13,0	26 690	12,5	95,9	-1 128	1 392	5,5	10,0
Saldo global ajustado	1 872	0,9	1 422	0,7	2 534	1,2	:	1 112	661	:	:
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	10 994	5,4	11 577	5,4	11 860	5,5	102,4	283	865	7,9	5,3
Despesa efetiva	10 571	5,2	10 909	5,1	11 423	5,3	104,7	513	852	8,1	3,2
Saldo global	423,5	0,2	668	0,3	437	0,2	:	-231	14	:	:
Receita efetiva ajustada	10 994	5,4	11 577	5,4	11 860	5,5	102,4	283	865	7,9	5,3
Despesa efetiva ajustada	10 571	5,2	10 909	5,1	11 365	5,3	104,2	456	795	7,5	3,2
Saldo global ajustado	424	0,2	668	0,3	494	0,2	:	-173	71	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2018 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (ii) A informação relativa à CGE/2019 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2019, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iii) O orçamento para 2019 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2019. (iv) A taxa de crescimento implícita ao OE/2019 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2018. (v) Os valores ajustados (assinalados a sombreado) excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2.

Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública

Os dados da execução orçamental com origem na CGE, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise neste capítulo, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil intra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários (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 e 2019, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2018 e 2019, a UTAO considerou os ajustamentos abaixo explicados.

(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 transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo consolidado das AP, 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 e 2019. As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos reificativos europeus. O recebimento tem lugar no ano $t+1$, enquanto o facto gerador se situa no ano t . O ajustamento pretende corrigir este desfasamento.

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

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

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

(6) 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.

(7) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2019 que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por Despacho do SEAF, o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2019 já no ano de 2019. O despacho do SEAF encontra-se disponível em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Pages/despachos-do-seaf.aspx.

(8) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício. Esta renda foi escriturada na despesa de 2019 pelo Ministério da Defesa (o inquilino) e na receita de 2020 pela DGTf (a senhoria). O ajustamento consistiu em transportar esta receita de 2020 para 2019, o que afeta o saldo global.

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

(10) 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.

(11) Correção nas execuções de 2018 e 2019 da despesa com transferências correntes da CGA decorrente da aplicação do novo padrão de relato contabilístico nas Administrações Públicas — SNC-AP. A "Síntese da Execução Orçamental" divulgada pela DGO apresenta uma estimativa do impacto da alteração do momento de contabilização das retenções e dos descontos incidentes sobre pensões da CGA.

(12) Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa. Em dezembro de 2019, a Segurança Social arrecadou em receita de capital pela venda de bens de investimento o montante de 57,2 M€, que corresponde à alínea de 11 imóveis à Câmara Municipal de Lisboa. Tratando-se de transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Segurança Social e Administração Local separadamente..

A tabela seguinte 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.

Ajustamentos ao saldo das Administrações Públicas
(milhões de euros)

		Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		OE/2019
				2018	2019	
Saldo global não ajustado				-2 241	-570	-2 217
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-70	-199	-199
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	70	199	199
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-106	30	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-35	-32	-44
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	-100	0	0
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	-107	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2018: ISP e Tabaco	(6)	Estado	Receita	207	-207	-207
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(7)	Estado	Receita	0	167	167
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2019 e pela DGTF em 2020	(8)	Estado	Receita	0	70	70
Alteração da classificação contabilística no INEM: receita fiscal	(9)	SFA	Receita	-111	0	0
Alteração da classificação contabilística no INEM: taxas	(9)	SFA	Receita	111	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(10)	Estado	Despesa	125	0	0
Efeito da alteração do modelo normativo contabilístico na CGA: despesa em pensões	(11)	SFA	Despesa	0	-120	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(12)	Seg. Social	Receita	0	-57	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(12)	Adm.Local	Despesa	0	57	0
Efeito líquido dos ajustamentos				-16	-93	-14
Saldo global ajustado				-2 257	-662	-2 231

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos com um valor negativo (positivo) na receita diminuem (melhoram) o saldo global das AP. Na despesa, os ajustamentos com um valor positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo global das AP. Logo, as células com valor positivo (negativo) nestas colunas têm efeito positivo (negativo) no saldo global das AP, i.e., melhoram-no (pio-ram-no). . (*) Operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas por se tratar de transferências que consolidam dentro do perímetro, mas com impacto no nível de receita e/ou despesa de cada um dos subsectores.

3.3.2 Resenha histórica e prospetiva (2014–2020), por grandes agregados de classificação económica

130. Esta subsecção analisa os desvios entre a previsão e a execução no período 2014–2020, em contabilidade pública. Este exercício de análise da história recente das finanças públicas tem como finalidade identificar a existência eventual de padrões de regularidade ao longo deste horizonte temporal, que ajudem a enquadrar os resultados obtidos ao longo do período. Este tema foi anteriormente apresentado pela UTAO, na sua apreciação final da Proposta de Orçamento para 2020 ([Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro), alargando-se, desta feita, o horizonte temporal de análise, uma vez que já se encontram disponíveis dados definitivos para o ano de 2019 e provisórios para 2020.

131. Como nota prévia à análise não ajustada dos desvios nominais, deve notar-se que o ano de 2020 se encontra impactado pelos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia e as contas públicas, sendo dificilmente comparável com o período de análise anterior, devido à mudança do contexto. A pandemia de COVID-19, que deflagrou em Portugal em março de 2020, constituiu um choque global inesperado e obrigou a uma recomposição importante dos modos de vida em sociedade, com impactos profundos sobre a economia. O desenrolar da doença, com agravamentos periódicos da situação epidemiológica, demonstrou tratar-se de uma crise que se prolonga no tempo, obrigando ao distanciamento social e ao abrandamento da atividade económica (e mesmo paralisações de alguns sectores) durante todo o ano de 2020. A pandemia impacta a execução orçamental por via dos estabilizadores automáticos e da implementação de medidas de política destinadas a combater os danos na saúde e na atividade económica. Traduz-se, genericamente, na quebra de receita e no aumento da despesa, com a consequente inversão da trajetória de consolidação orçamental observada desde 2014. Os desenvolvimentos do ano de 2020 tornam-se assim dificilmente comparáveis com a série temporal 2014–2019. Atendendo à mudança profunda e inesperada de contexto, a informação abaixo apresentada para 2020 compara a execução provisória anual com as previsões na 2.ª Alteração aprovada ao OE/2020,¹⁰ uma vez que o cenário orçamental previsional subjacente à Lei do OE/2020¹¹ se tornou completamente desatualizado com a eclosão da pandemia.

132. Na receita e na despesa foram analisadas componentes considerados relevantes para a respetiva interpretação:

- (i) Receita:
 - a. Receita efetiva
 - b. Receita fiscal e contributiva
 - c. Receita não fiscal nem contributiva
- (ii) Despesa:
 - a. Despesa efetiva
 - b. Despesa com pessoal
 - c. Aquisição de bens e serviços
 - d. Transferências correntes
 - e. Investimento
 - f. Despesa primária

133. A análise conjunta dos desvios nominais da receita (diferença entre execução e orçamentação ou previsão), ilustrados no Gráfico 24, permite concluir:

- (i) No período 2014–2020 a execução da **receita efetiva** situa-se maioritariamente abaixo da previsão (as exceções são os anos de 2014 e 2017), com desvios que oscilam entre – 2,1% em 2016 e – 1,2% em 2018. O desvio aprofunda-se para – 4,0% em 2020, refletindo os efeitos da pandemia de COVID-19, devendo salientar-se as dificuldades de previsão neste contexto de muito maior incerteza.
- (ii) No mesmo período, os desvios da **receita fiscal e contributiva** oscilam entre – 0,8% (em 2015) e + 4,7% (em 2014), situando-se em + 2,6% em 2020. **Esta componente da receita vem ultrapassando significativamente os objetivos desde 2017, mantendo-se esta tendência mesmo em contexto**

¹⁰ [Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#), que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

¹¹ [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

pandémico. Deve notar-se também que esta componente **é a principal determinante da evolução da receita**, com pesos na cobrança total observada que oscilam entre 82,7% em 2014 e 84,5% em 2020.

- (iii) A **receita não fiscal nem contributiva** agrega as “Outras receitas correntes” e a receita de capital. **A execução encontra-se abaixo do previsto ao longo de todo o período de análise, com desvios de grande amplitude**, no intervalo – 16,7% (em 2018) a – 4,0% (em 2015) entre 2014 e 2019. Em 2020 o desvio ascende a – 29,0%, quase duplicando o máximo observado no período 2014–2019. Esta componente foi revista em alta na 2.ª AOE/2020, tanto na componente corrente como na de capital, assentando esta previsão na expectativa de aumento de transferências comunitárias, no contexto dos mecanismos de solidariedade europeia de combate aos malefícios da COVID-19, mas não considerou os riscos descendentes decorrentes da pandemia e do ciclo económico, que afetam as restantes rubricas que compõem esta receita.¹²
- (iv) A análise combinada das componentes da receita, em nível, permite concluir que **a evolução da receita total (efetiva) é maioritariamente determinada pelo andamento da receita fiscal e contributiva** e que **o desvio entre execução e previsão na receita efetiva é negativamente influenciado pela componente não fiscal nem contributiva**, cuja execução se mantém abaixo da previsão ao longo de todo o horizonte de análise.

134. A conclusão mais saliente desta análise confirma os resultados apresentados pela UTAO noutros estudos: sobreorçamentação persistente na componente não fiscal nem contributiva da receita, parcialmente compensada, desde 2017, pela suborçamentação da receita fiscal e contributiva, mantendo-se esta tendência mesmo no contexto excecional de 2020. O alargamento da série temporal analisada não altera as tendências encontradas no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro: sobreorçamentação persistente na componente não fiscal nem contributiva da receita parcialmente compensada, desde 2017, pela suborçamentação da receita fiscal e contributiva. Esta linha de atuação do previsor continuou a ser adotada em 2020, não se alterando a natureza dos desvios, mesmo no contexto excecional da pandemia.

135. A sobreorçamentação reiterada da receita tem implicações na qualidade das políticas públicas implementadas, que apesar de anunciadas, podem acabar por não ser implementadas por falta de financiamento, efeito particularmente patente na crónica subexecução do investimento. Estes desvios recorrentes na orçamentação ilustram, no entendimento da UTAO, determinadas características da política orçamental seguida desde 2015, algumas já assinaladas noutros relatórios: (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) a sobreorçamentação recorrente da receita não fiscal nem contributiva está concentrada nas transferências de capital da UE e nas vendas de bens e serviços,¹³ o que determina expectativas infundadas de execução em categorias específicas da despesa mais dependentes daquelas receitas, nomeadamente o investimento; (3) a suborçamentação da receita fiscal e contributiva, por ocorrer na componente mais volumosa da receita efetiva, é um sintoma de prudência na elaboração dos orçamentos, se não for exagerada, mas tem também um efeito deliberado na comunicação política sobre as novidades orçamentais para o ano seguinte.

136. Do lado da despesa, os desvios estão ilustrados no Gráfico 25 e deles decorrem as seguintes observações:

- (i) No período 2015–2019 a **execução da despesa efetiva permanece sempre aquém do previsto no OE**, sendo o desvio máximo – 3,4% da despesa orçamentada e o mínimo – 1,7% da mesma. No ano de 2020 este desvio aumenta para – 6,8%, quase duplicando o valor máximo da série anterior;
- (ii) A **despesa com pessoal é a única rubrica que apresenta uma execução superior à previsão ao longo de todo o período de análise**, com um desvio máximo de + 9,3% em 2014, mas cujo valor médio é 1,8% no período 2015–2020;
- (iii) A **despesa com investimento** também permanece sempre aquém do previsto, mas com **desvios de execução muito superiores**, que chegam a alcançar – 24,2% em 2018.

¹² Este risco na previsão, que se veio a materializar, foi assinalado pela UTAO no seu [Relatório n.º 16/2020](#), de 9 de julho. A evolução desta componente é analisada no [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro (Secção 3.5), na sua apreciação à evolução orçamental em contabilidade pública entre janeiro e dezembro de 2020.

¹³ A evolução detalhada da receita não fiscal e não contributiva é analisada pela UTAO na coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública. A análise com dados provisórios relativamente a todo o ano de 2019 pode ser consultada no [Relatório UTAO n.º 3/2020](#), de 13 de fevereiro (Secção 3.4) e a do ano de 2020 no [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro (Secção 3.5).

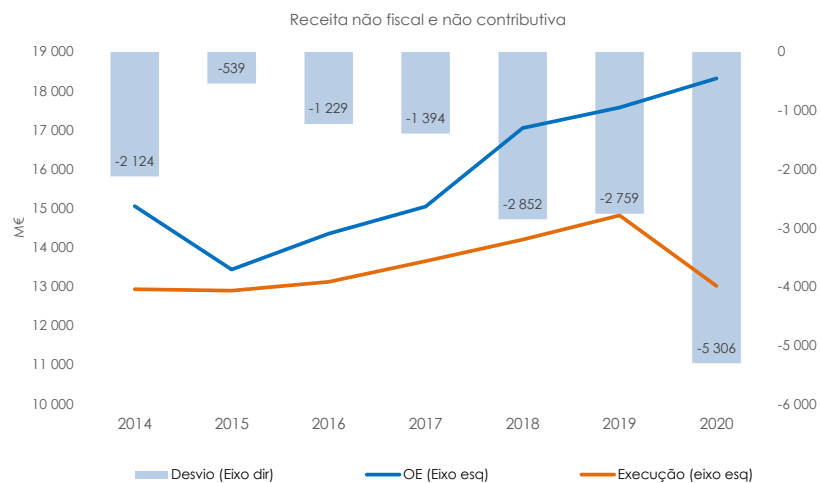
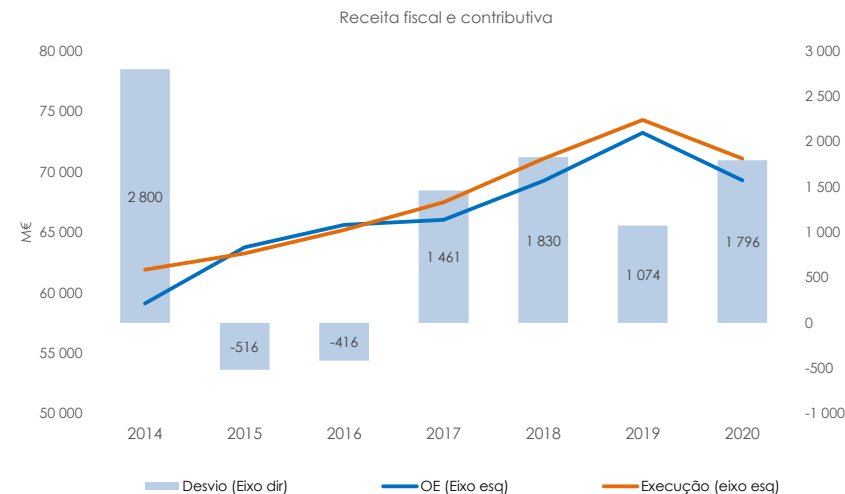
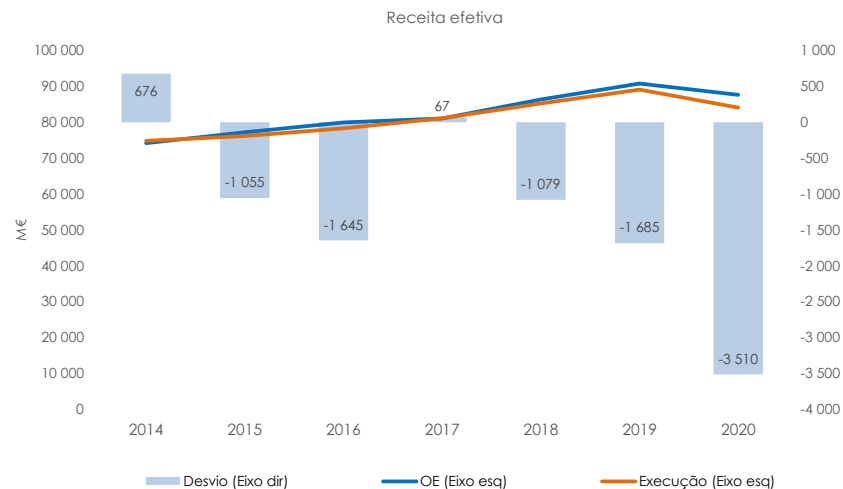
137. Uma análise conjunta aos desvios da receita e da despesa permite concluir o seguinte:

- (i) **Ao longo de todo o horizonte de análise verificam-se erros de previsão significativos, indiciando uma sobreorçamentação persistente da receita e, sobretudo, da despesa.** No decurso da execução, os desvios da despesa são superiores em nível aos da receita, contribuindo para melhorar continuamente o saldo e alcançar uma consolidação orçamental de 6557 M€ no período 2014–2019 (evidenciada no Gráfico 13);
- (ii) **Os desvios em contabilidade pública são qualitativamente iguais aos desvios em contabilidade nacional.** Os perfis identificados em 2019 nesta secção replicam os mostrados na Secção 2.3. O Relatório UTAO n.º 2/2020, de 22 de janeiro, analisou os desvios entre execução e previsão dos orçamentos nas duas perspetivas contabilísticas no período de 2014 a 2019 e concluiu que ambas revelavam os mesmos perfis de comportamento intertemporal — compare-se o Capítulo 11 com a Secção 12.3);
- (iii) **Os desvios, por serem recorrentes, conferem à política orçamental seguida desde 2015 determinadas características:** (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) a sobreorçamentação recorrente da receita não fiscal nem contributiva está concentrada nas transferências de capital da UE e nas vendas de bens e serviços,¹⁴ o que determina expectativas infundadas de execução em categorias específicas da despesa mais dependentes daquelas receitas, nomeadamente o investimento; (3) a suborçamentação da receita fiscal e contributiva, por ocorrer na componente mais volumosa da receita efetiva, é um sintoma de prudência na elaboração dos orçamentos, se não for exagerada, mas tem também um efeito deliberado na comunicação política sobre as novidades orçamentais para o ano seguinte;
- (iv) **Este padrão do previsor tem efeitos benéficos sobre a consolidação orçamental, mas implicações negativas na implementação das políticas públicas cujo planeamento se tenha baseado numa restrição orçamental mais folgada do que a realidade ao longo do ano acaba determinando.** A fítulo exemplificativo, o investimento constitui a rubrica da despesa com uma subexecução mais pronunciada face ao previsto e o maior contributo para o desvio do saldo, o que poderá resultar em níveis cronicamente baixos de investimento público e degradação a médio prazo de infraestruturas necessárias à economia e a uma adequada provisão de serviços públicos. A aprovação parlamentar de tetos de despesa numa conjuntura económica favorável, como foi o período até 2019, não dá aos gestores públicos e aos ministros sectoriais o horizonte de previsibilidade desejável para a judiciosa aplicação dos recursos coletivos. A incerteza sobre as restrições orçamentais anuais é agravada pela dimensão intrusiva dos instrumentos de controlo da liquidez apreciados na próxima secção;
- (v) **Os desvios são compatíveis com argumentos da economia política segundo os quais os eleitores gostam de despesa pública, mas não apreciam pagar impostos.** Existem diferentes explicações teóricas, e empiricamente validadas, segundo as quais os eleitores remuneram os governos em funções pelo contributo que certas despesas, como investimento e prestações sociais, têm para a sua utilidade e os penalizam pela retirada de rendimento disponível. São comuns nas linhas de investigação sobre os ciclos político-económicos, mesmo em enquadramentos de extrema racionalidade na formulação de expectativas.¹⁵ Anúncios que sobre-estimam o investimento e as entradas de fundos europeus e adiam a revelação de sobre-execuções de carga fiscal para momentos em que também é possível surpreender os eleitores com consolidações orçamentais mais favoráveis do que as antecipadas e, portanto, induzir expectativas de menos impostos futuros, são compatíveis com estes modelos económicos. Para esta assimetria entre previsão e resultados também não será estranho o facto de as propostas de orçamento terem muito mais palco mediático do que os fechos de contas.

¹⁴ A evolução detalhada da receita não fiscal e não contributiva é analisada pela UTAO na coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública. A análise com dados provisórios relativamente a todo o ano de 2019 pode ser consultada no [Relatório UTAO n.º 3/2020](#), de 13 de fevereiro (Secção 3.4) e a do ano de 2020 no [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro (Secção 3.5).

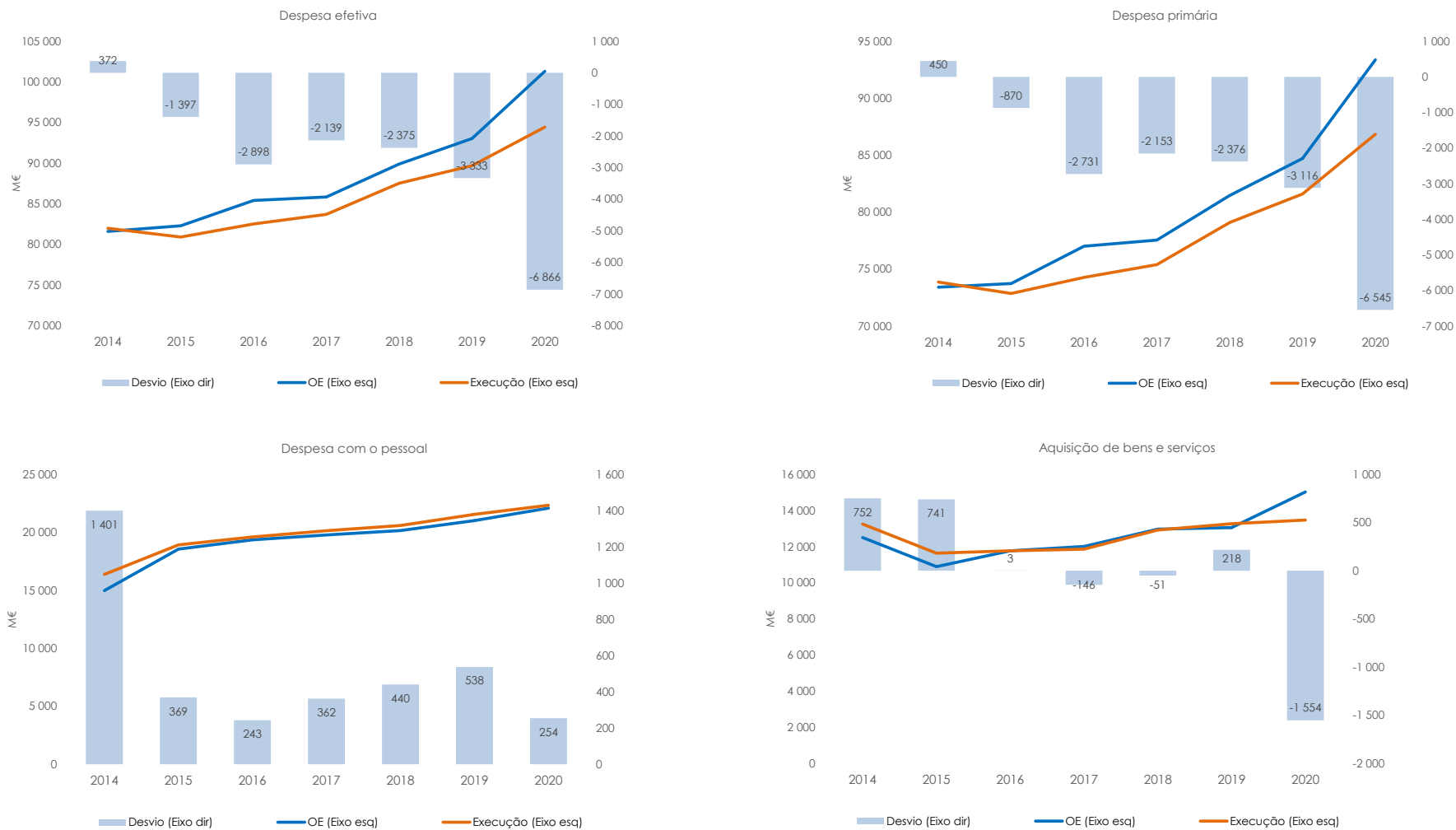
¹⁵ Já vêm de longe os modelos económicos em que os eleitores decidem com base na sua função utilidade, para a qual contribuem os bens coletivos providos por iniciativa dos governos, e na sua restrição orçamental, que é negativamente impactada pelos impostos e outros fluxos a favor do Estado. Existem boas apresentações desta literatura em MUELLER, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Nova Iorque: Cambridge University Press, CULLIS, John e JONES, Philip (2009), *Public Finance & Public Choice: Analytical Perspectives*, Nova Iorque: Oxford University Press e ALESINA, Alberto, ROUBINI, Nouriel e COHEN, Gerald D. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge (EUA): The MIT Press.

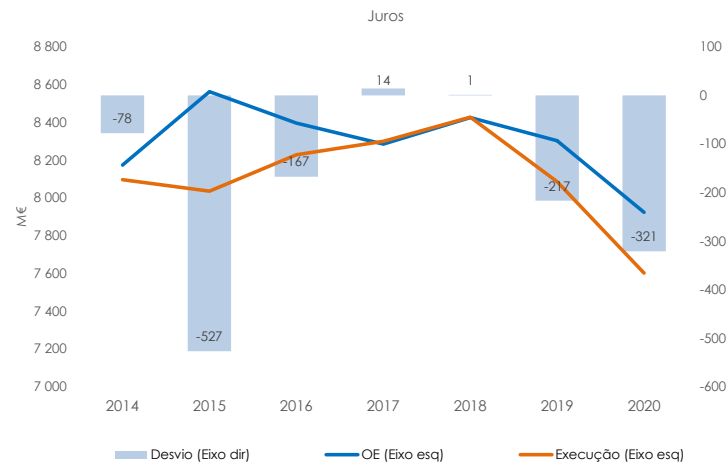
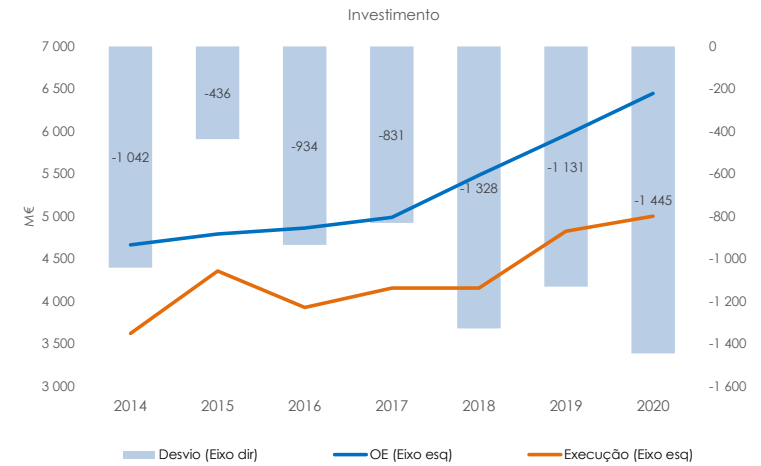
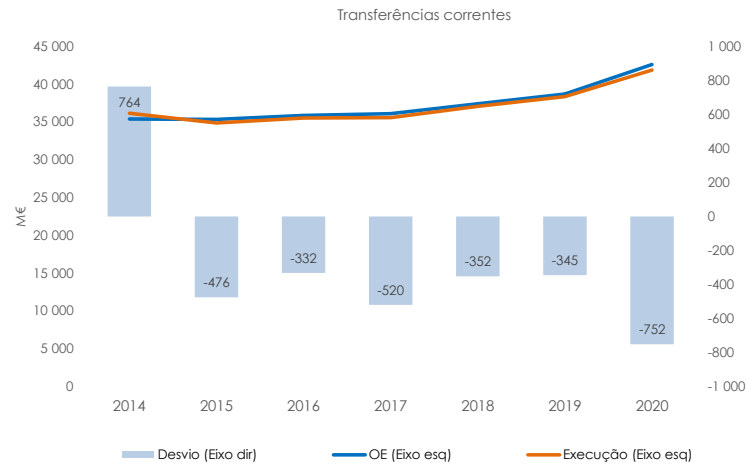
Gráfico 24 – Execução versus orçamentação da receita efetiva e das suas componentes, 2014-2020
(em milhões de euros)



Fontes: MF (Orçamento do Estado entre 2014 e 2020, Conta Geral do Estado entre 2014 e 2019 e Síntese de Execução Orçamental da DGO para a execução provisória de 2020) e cálculos da UTAO.

Gráfico 25 – Execução versus orçamentação da despesa total e das suas componentes, 2014–2020
(em milhões de euros)





Fontes: MF (Orçamento do Estado entre 2014 e 2020, Conta Geral do Estado entre 2014 e 2019 e Síntese de Execução Orçamental da DGO para a execução provisória de 2020) e cálculos da UTAO.

3.4 Instrumentos de controlo da despesa

138. Esta secção aborda os dois tipos de instrumentos de política utilizados pelo MF para manter sob controlo a execução da despesa consolidada das AP e assim proteger mais facilmente as metas da política orçamental da concretização de riscos adversos:

- (i) **Instrumentos convencionais:** esta categoria, analisada na Subsecção 3.4.1, consiste no conjunto de dotações de despesa, inscritas na lei do Orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental, cuja autorização para execução se encontra sob decisão discricionária do Ministério das Finanças. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental;
- (ii) **Instrumentos não convencionais:** consistem num conjunto de normas jurídicas, também presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que condicionam o aumento da despesa e, de uma maneira mais geral, a autonomia de gestão das unidades orgânicas de todos os subsectores das AP relativamente aos recursos humanos e a bens e serviço intermédios. Serão analisadas na Subsecção 3.4.2.

139. Esta secção concentra-se na utilização de cada um destes instrumentos e seus efeitos sobre a execução orçamental durante o ano de 2019. Os leitores interessados em análises de médio prazo sobre este tema poderão encontrá-las nas apreciações finais da UTAO às propostas de OE para 2020 e 2021, disponíveis no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), (Secção 12.4), de 22 de janeiro, e no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), (Capítulo 11), de 11 de novembro, respetivamente. Ambas contam a evolução desde 2014 até ao ano da previsão orçamental a que cada uma respeita.

3.4.1 Convencionais

140. Os instrumentos convencionais de controlo centralizado da despesa utilizados na gestão orçamental são os seguintes:

- (i) A **dotação provisional** constitui o instrumento de gestão orçamental mais conhecido, destinando-se a fazer face a **despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**. Em sede de orçamentação encontra-se inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no programa orçamental das Finanças. No decurso da execução, a sua utilização é efetuada mediante alterações de reforço dos orçamentos sectoriais, em qualquer programa orçamental e em qualquer rubrica de despesa, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças.
- (ii) As **dotações centralizadas** foram introduzidas na prática orçamental em 2016 e constituem **verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental em vários sectores, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do MF sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental** e também a adequação das necessidades nesses fins específicos às disponibilidades em todos os momentos, sem comprometer a meta orçamental pretendida. O seu funcionamento é semelhante ao da dotação provisional, sendo inicialmente inscritas no programa das Finanças e operacionalizadas através de alterações de reforço dos orçamentos sectoriais. A sua utilização também se encontra condicionada à autorização pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças. A criação de dotações para fins específicos centralizadas em programa orçamental do Ministério das Finanças e a sua utilização enquanto instrumento de política orçamental contraria o princípio de especificação da despesa determinado pela LEO, uma vez que não se detalha em que programa orçamental se pretende realizar a despesa, tal como anteriormente notado pela UTAO — vide [Parecer Técnico n.º 2/2017](#) e [Relatório UTAO n.º 2/2020](#).¹⁶

¹⁶ Este princípio encontra-se explicitado no n.º 1 do artigo 17.º do anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (a LEO): “As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social são estruturados em programas, por fontes de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico”.

(iii) **As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas no orçamento de despesa aprovado pelo Parlamento, cujas regras são definidas na lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental. Traduzem-se na redução da dotação disponível das unidades orgânicas da AdC, constituindo uma obrigação legal de constituir poupanças forçadas, que em última instância impedem a realização da despesa por parte dessas unidades orgânicas.** A utilização destes montantes — descativação e libertação da reserva — está sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. Em termos de enquadramento, deve notar-se que o recurso a estes instrumentos de gestão orçamental centralizada, que permitem entravar a realização da despesa por parte dos serviços, não constitui uma particularidade do período 2014–2020. A novidade residiu no aumento do montante cativado, que passou de cerca de 0,9% da despesa orçamentada nos anos de 2014 e 2015 para uma média de 1,5% entre 2016 e 2018.¹⁷ A partir de maio de 2018 o Governo envia ao Parlamento informação trimestral sobre os valores cativos por programa e respetiva libertação, cuja obrigatoriedade se encontra prevista na LEO, sendo com a mesma periodicidade publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO.

141. No ano de 2019 as dotações sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 2482 M€, uma diminuição homóloga de 520 M€, com origem na generalidade dos instrumentos, constituindo a reserva a única exceção. Os instrumentos de controlo da despesa sob controlo do MF no biénio 2018–2019 encontram-se detalhados na Tabela 9 e ilustrados no Gráfico 26. No ano de 2019 assistiu-se a um decréscimo homólogo de 520 M€ (– 17,3%) na orçamentação destes instrumentos. Deve notar-se, no respeitante ao enquadramento de médio prazo, que o ano de 2018 constitui o ponto mais alto na orçamentação de dotações sob controlo do MF no período 2014–2020.¹⁸ Em 2019 assistiu-se a um decréscimo na generalidade dos instrumentos, constituindo a reserva orçamental a única exceção (+ 19 M€). Neste ano os instrumentos de gestão centralizada totalizaram 2482 M€ e representaram 2,3% do limite de despesa efetiva aprovado no OE (em termos ajustados), podendo repartir-se entre:

- (i) Dotações orçamentais inscritas no programa orçamental das Finanças, sob gestão discricionária do MF (dotação provisional e dotações centralizadas), que ascenderam a 974 M€, com um peso de 39,2% no total destes instrumentos;
- (ii) Cativações e reserva orçamental, que reduzem a dotação disponível nos orçamentos de despesa, e em conjunto totalizam 1508 M€, com um peso de 60,8%.

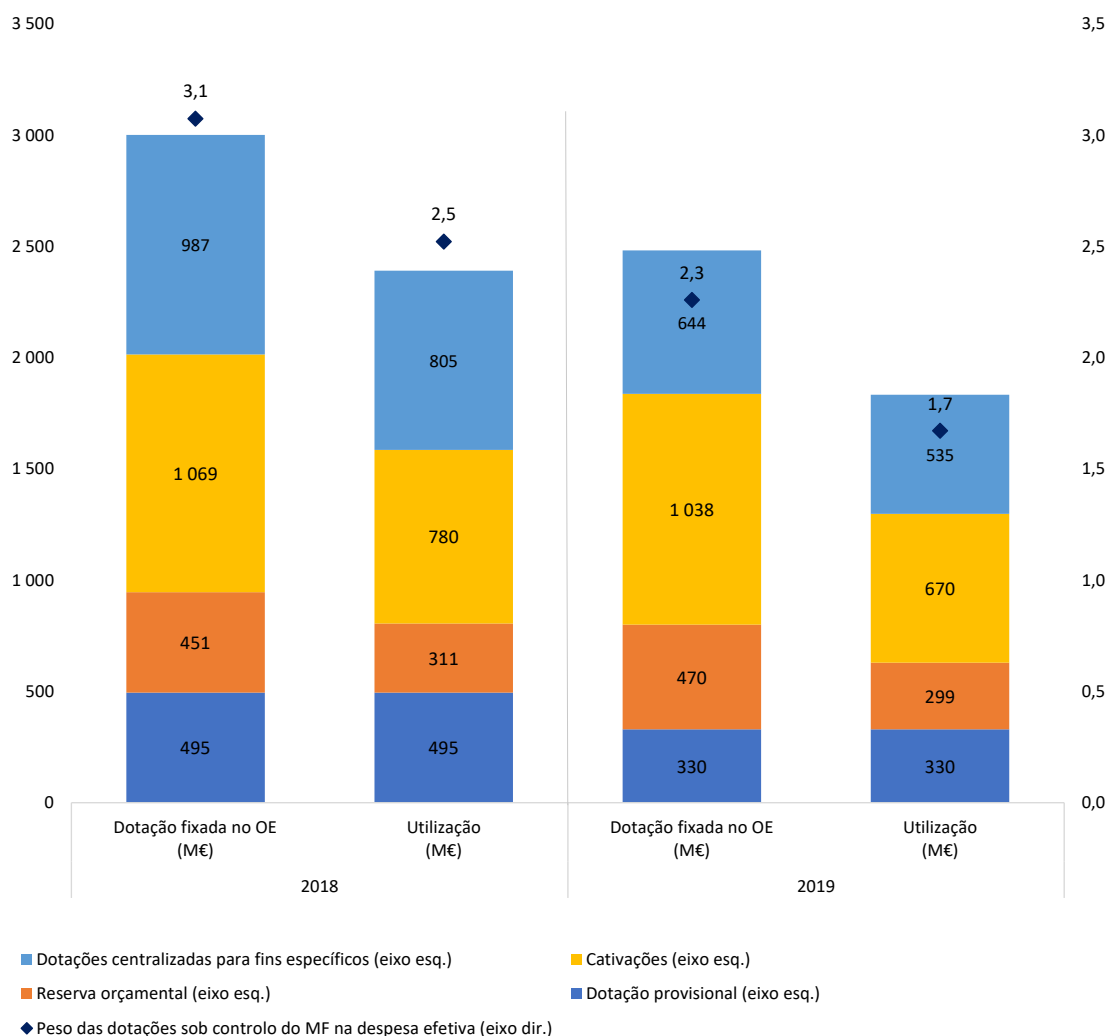
142. Em 2019 foram utilizados 1833 M€ de dotações de instrumentos de gestão centralizada, uma redução de 558 M€ face ao ano anterior, refletindo uma menor autorização para libertação da reserva e das cativações. A utilização dos instrumentos de gestão centralizada implica a autorização expressa do MF e consiste na libertação de dotação indisponível, no caso das cativações e reserva, ou no reforço do orçamento de qualquer programa com contrapartida na dotação provisional ou em dotações centralizadas. Em qualquer dos casos, traduz-se num aumento da dotação disponível. A redução na utilização destes instrumentos foi mais acentuada do que na sua orçamentação, com uma quebra de 558 M€ (– 23,3%), refletindo um menor volume de autorizações para a realização deste tipo de despesa, particularmente no respeitante à reserva orçamental e às cativações, reduzindo-se globalmente o grau de utilização de 79,7% em 2018 para 73,9% em 2019. As quantias utilizadas tiveram a seguinte distribuição por instrumento de controlo: 330 M€ em dotação provisional, 299 M€ em reserva orçamental, 670 M€ em cativações¹⁹ e 535 M€ em dotações centralizadas para fins específicos — Tabela 9.

¹⁷ As cativações encontram-se previstas na Lei do OE e no DLEO, que densifica as regras da execução orçamental anual. Os cálculos são da UTAO, apresentados na sua apreciação à Proposta de Orçamento do Estado para 2020: Subsecção 12.4.1 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro. Neste relatório, a UTAO apresenta um valor de cativações iniciais de 2019 de 1053 M€, que difere da informação agora veiculada no Gráfico 26 e na Tabela 9 (1038 M€). A diferença não altera as conclusões e decorre da informação disponível, que na altura da elaboração do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, era a Síntese de Execução Orçamental (de janeiro de 2020, publicada a 27 de fevereiro) e na presente análise é a CGE/2019 (Relatório da CGE/2019, Volume 1, Tomo 1, Quadro 59). Para perceber a diferença entre cativações iniciais e cativações adicionais, ver as notas (i) e (ii) no rodapé do Gráfico 26 ou no rodapé da Tabela 9.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ A utilização de uma cativação é conhecida pelo termo “descativação”.

Gráfico 26 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2018–2019
(milhões de euros e percentagem)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2018 e da CGE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO (e é a soma destes dois valores que surge nas colunas "Dotação fixada no OE". São excluídos deste cálculo (e destas colunas) as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais efetuadas ao longo do ano que redundaram no reforço de rubricas sujeitas a cativação e que decorrem da aplicação do n.º 7 do artigo 4.º da [Lei do OE/2019](#) (as cativações adicionais totalizam 46 M€ no ano de 2019, representando apenas 4,43% das cativações iniciais). As cativações adicionais estão explicadas na nota de rodapé 21. Tanto para as cativações iniciais como para as finais de 2019 usou-se a CGE/2019 (Relatório da CGE/2019, Volume 1, Tomo 1, Quadro 59). O valor das cativações iniciais do ano de 2019 aqui apresentado (1038 M€) difere do divulgado na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2020, publicada a 27 de fevereiro (1053 M€), que foi utilizado em relatórios anteriores da UTAO ([Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro). Aqui e em todo este documento, utilizam-se os valores do encerramento de contas. (ii) As colunas "Utilização" mostram o montante descativado até final do ano. A informação de base a que a UTAO acedeu não permite saber quais são a parte referente às cativações iniciais (1038 M€ em 2019) e a parte referente às cativações adicionais (as tais que valerem 46 M€ em 2019). (iii) O valor inicial da reserva orçamental acima exibido é superior ao que consta do relatório da CGE/2019. Tal resulta do facto de o valor considerado pela UTAO ser a soma da reserva orçamental de todos os organismos da AdC, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

Tabela 9 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2018–2019
(milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2018			2019			Variação homóloga			
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação		Utilização	
							M€	%	M€	%
Dotação provisional	495	495	100,0	330	330	100,0	-165	-33,3	-165	-33,3
Reserva orçamental	451	311	68,9	470	299	63,6	19	4,2	-12	-3,8
Cativações	1 069	780	73,0	1 038	670	64,5	-31	-2,9	-111	-14,2
Dotações centralizadas para fins específicos	987	805	81,6	644	535	83,0	-343	-34,8	-271	-33,6
Contrapartida nacional	100	10	9,6	50	17	33,8	-50	-50,0	7	75,7
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos	480	460	95,8	400	352	88,0	-80	-16,7	-108	-23,5
Redução tarifária	0	0	-	104	104	100,0	104	-	104	-
Incêndios	187	132	70,8	0	0	-	-187	-	-132	-
Descongelamento carreiras	130	130	99,7	0	0	-	-130	-	-130	-
Saúde	85	74	86,7	85	57	67,7	0	0,0	-16	-21,9
Orçamento participativo	5	0	0,3	5	4	83,6	0	-	4	-
Total	3 002	2 391	79,7	2 482	1 833	73,9	-520	-17,3	-558	-23,3

25,9

Por memória

1. Despesa efetiva (M€)	89 767	87 392	93 021	89 808
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	3,1	2,5	2,3	1,7
3. Dotações não utilizadas (M€)		611		649
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		20,3		26,1
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)	1,9		-17,3	
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	96,2	106,6	-34,8	-33,6
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	32,9	33,7	25,9	29,2
8. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	35,6	32,6	41,8	36,5
9. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	16,5	20,7	13,3	18,0

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2018 e da CGE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO (e é a soma destes dois valores que surge nas colunas "Dotação fixada no OE". São excluídos deste cálculo (e destas colunas) as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais efetuadas ao longo do ano que redundaram no reforço de rubricas sujeitas a cativação e que decorrem da aplicação do n.º 7 do artigo 4.º da [Lei do OE/2019](#) (as cativações adicionais totalizam 46 M€ no ano de 2019, representando apenas 4,43% das cativações iniciais). As cativações adicionais estão explicadas na nota de rodapé 21. Tanto para as cativações iniciais como para as finais de 2019 usou-se a CGE/2019 (Relatório da CGE/2019, Volume 1, Tomo 1, Quadro 59). O valor das cativações iniciais do ano de 2019 aqui apresentado (1038 M€) difere do divulgado na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2020, publicada a 27 de fevereiro (1053 M€), que foi utilizado em relatórios anteriores da UTAO ([Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro). Aqui e em todo este documento, utilizam-se os valores do encerramento de contas. (ii) As colunas "Utilização" mostram o montante descativado até final do ano. A informação de base a que a UTAO acedeu não permite saber quais são a parte referente às cativações iniciais (1038 M€ em 2019) e a parte referente às cativações adicionais (as tais que valeram 46 M€ em 2019). (iii) O valor inicial da reserva orçamental acima exibido é superior ao que consta do relatório da CGE/2019. Tal resulta do facto de o valor considerado pela UTAO ser a soma da reserva orçamental de todos os organismos da AdC, incluindo as entidades legalmente excecionadas..

143. A dotação provisional, no valor inicial de 330 M€, foi totalmente utilizada, maioritariamente destinada (71%) a despesas com pessoal do Ministério da Educação. No ano de 2019 a dotação provisional foi reduzida em 165 M€ (- 33,3%), tendo sido fixada em 330 M€, com um peso de 13,3% nos instrumentos convencionais de controlo da despesa do Ministério das Finanças — Tabela 9. Foi totalmente utilizada no decurso da execução orçamental, encontrando-se a reafectação por programa e natureza da despesa detalhada na Tabela 10. Numa abordagem por programa, constata-se o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar absorveu a quase totalidade desta dotação (88,8%), seguido, em menor escala, pelo P001—Órgãos de Soberania (6,8%) e pelo P007—Segurança Interna (3,1%). Numa abordagem por natureza da despesa, os gastos com pessoal representam 71,4% do total, as transferências correntes 18,2% e as transferências de capital 6,1%. Destacam-se, a seguir, as principais operações de reforço dos orçamentos sectoriais com recurso à dotação provisional:

- (i) Despesas com pessoal do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (232,9 M€), destinando-se a colmatar as necessidades orçamentais decorrentes

de medidas de política salarial, designadamente o descongelamento da progressão de carreiras, a atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) dos assistentes operacionais e as novas contratações de pessoal docente e não docente do ano letivo 2018/2019;

- (ii) Transferências correntes do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (60,0 M€) para realização de projetos no âmbito do Orçamento Participativo de 2017 e 2018, adiados por não se encontrarem concluídos os procedimentos de autorização de despesa;
- (iii) Outras despesas correntes do P007—Segurança Interna (10,2 M€) para encargos decorrentes da realização de atos eleitorais em 2019 (eleições legislativas para a Assembleia da República e Parlamento Europeu);
- (iv) Transferências de capital do programa P001—Órgãos de Soberania (20,0 M€) para a Região Autónoma dos Açores para financiar as medidas de reposição da normalidade nas zonas atingidas pelo furacão Lorenzo, que assolou o arquipélago em outubro de 2019.²⁰

144. A dotação provisional destina-se a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. A sua utilização sistemática para resolução de problemas crónicos de suborçamentação é contrária à sua finalidade. O reforço das despesas com pessoal do Ministério da Educação consumiu 70,6% da dotação provisional em 2019, 71,5% em 2018, 66,4% em 2017, 52,3% em 2016 e 53,2% em 2015, o que evidencia uma suborçamentação persistente desta rubrica de despesa no programa orçamental do ensino pré-escolar, básico e secundário, agravada nestes dois últimos anos pela pressão orçamental adicional das medidas de descongelamento de carreiras. Este problema já foi identificada pela UTAO nos relatórios de apreciação da Conta Geral do Estado de [2017](#) e [2018](#) e novamente sinalizada em 2019. A utilização sistemática da dotação provisional para colmatar problemas de suborçamentação contraria o objetivo que presidiu à sua criação, o de constituir uma reserva financeira para fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis.

Tabela 10 – Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica
(em milhões de euros)

	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Transferências de capital	das quais: transferências para a administração central	Total
Programas										
P001 - Órgãos de Soberania	0,1				0,0	2,4		20,0		22,6
P002 - Governação	2,6	0,1					1,3			4,0
P004 - Finanças			0,1							0,1
P007 - Segurança Interna						10,2				10,2
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	232,9	0,2		60,0	60,0					293,1
Despesa efetiva	235,6	0,3	0,1	60,0	60,0	12,6	1,3	20,0	0,0	330,0

Fonte: Sistemas aplicativos e mapas de alterações orçamentais publicados pela DGO.

145. No ano de 2019, as dotações centralizadas inscritas no OE apresentaram uma quebra de 34,8%, ascendendo a 644 M€, tendo sido utilizados 535 M€ durante a execução. A Lei do OE/2019 definiu as seguintes dotações centralizadas destinadas a objetivos específicos de política orçamental, com um valor global de 644 M€ e um peso de 25,9% nesta categoria: (1) Orçamento participativo Portugal; (2) Contrapartida pública nacional global; (3) Sustentabilidade do sector da saúde; (4) Regularização de passivos não-financeiros da Administração Central; (5) Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos. Em 2019 as dotações centralizadas foram reduzidas em 34,8% face à dotação inicial do ano anterior, tendo sido utilizados 535 M€ no decurso da execução, que reflete um grau de utilização de 83,6% — Tabela 9. A menor utilização é observada no capital para cobrir riscos de insuficiência na contrapartida pública nacional do financiamento dos projetos de investimento público contratados no âmbito do Portugal 2020 (33,8%) e, em sentido oposto, releva a completa utilização da verba destinada ao Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos. Numa abordagem por natureza da despesa, 332 M€ (62%) destinaram-se à aquisição de ativos financeiros, 105 M€ (20%) a transferências correntes, 77 M€ (14%) à aquisição de bens e serviços e 20 M€ (3%) a investimento (Tabela 12 e sistemas aplicativos DGO).

²⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2019, de 25 de novembro.

146. As cativações e a reserva orçamental constituem instrumentos de gestão centralizada que permitem segurar o ritmo de realização da despesa, uma vez que racionam a liquidez utilizável pelas unidades orgânicas da Administração Central. Em 2019 representaram, em conjunto, 1,6% do limite global de despesa efetiva autorizado pelo Parlamento no OE, permanecendo indisponível no final do exercício 1,1% da despesa efetiva paga, traduzindo-se numa poupança de 0,6%. Considerados individualmente, registaram os seguintes desenvolvimentos durante o ano de 2019:

- (i) As **cativações** iniciais ascenderam a 1038 M€ (1,1% da despesa orçamentada), o que representa um decréscimo homólogo de 31 M€, que decorre de uma menor incidência das cativações definidas na Lei do OE²¹ e no DLEO.²² No final do ano permaneceram cativados 368 M€ (0,4% da despesa efetiva executada);
- (ii) O montante da **reserva orçamental** foi fixado, como habitualmente, em 2,5% do orçamento de despesa de cada organismo da AdC, constituindo o único instrumento desta categoria cuja dotação aumentou neste ano (+ 19 M€; + 4,2%), com um valor inicial de 470 M€. Permaneceram por utilizar 299 M€ no encerramento da conta (Tabela 9). Os programas com maior utilização da reserva foram o P011—Ensino básico e secundário e administração escolar (93,6%), o P010—Ciência, tecnologia e ensino superior (93,0%) e o P013—Saúde (83,8%) e, em sentido contrário, o P012—Trabalho, solidariedade e segurança social (0,0%), o P015—Economia (2,2%) e o P009—Cultura (7,8%) — Tabela 11.

Tabela 11 – Reserva orçamental por programa
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
Programas				
P001 - Órgãos de Soberania	5,7	1,2	4,5	79,3
P002 - Governação	3,4	2,6	0,8	24,7
P003 - Representação Externa	7,4	1,7	5,7	76,7
P004 - Finanças	77,7	48,4	29,3	37,7
P006 - Defesa	40,4	15,6	24,8	61,4
P007 - Segurança Interna	44,6	3,7	41,0	91,7
P008 - Justiça	37,4	6,8	30,6	81,9
P009 - Cultura	6,2	5,7	0,5	7,8
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	10,4	0,7	9,7	93,0
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	124,9	8,0	116,9	93,6
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	19,5	19,5	0,0	0,0
P013 - Saúde	22,0	3,6	18,5	83,8
P015 - Economia	23,7	23,2	0,5	2,2
P016 - Ambiente	10,5	5,9	4,6	43,5
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	31,3	20,0	11,3	36,0
P018 - Mar	4,8	4,3	0,5	11,2
Despesa efetiva	470,1	170,9	299,2	63,6

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2019. | Nota: A soma das reservas orçamentais iniciais (470 M€) é superior à que consta da CGE/2018 (420 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

147. Segue-se o confronto dos desvios da execução da despesa efetiva ajustada com a utilização dos instrumentos de racionamento da liquidez pelo Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações

²¹ O Orçamento do Estado de 2019 foi publicado pela [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro. As regras das cativações encontram-se definidas no seu artigo 4.º. O montante 1038 M€ é o que resulta da aplicação das percentagens definidas no n.º 1 deste artigo, com as exceções permitidas pelos números seguintes, às dotações iniciais das rubricas sujeitas a cativação. Por isso se diz que estas são as cativações iniciais. Para além deste montante, podem existir cativações adicionais. Pelo n.º 7 do mesmo artigo, qualquer serviço que reforce, ao longo do ano, a dotação de subrubricas do agrupamento 02 ("Aquisição de Serviços") é obrigado a aplicar a percentagem definida no n.º 1 a esse reforço, assim nascendo uma cativação adicional.

²² O Decreto-Lei de Execução Orçamental em 2019 é o [Decreto-Lei n.º 84/2019](#), de 28 de junho. As regras das cativações encontram-se definidas no seu artigo 5.º. A UTAO engloba estas cativações no conceito de "cativações iniciais" explicado na nota de rodapé 21.

centralizadas, cativações e reservas orçamentais). A comparação é feita por rubricas da classificação económica da despesa na Tabela 12 e respeita unicamente ao ano de 2019. Da comparação, emergem os seguintes resultados:

- (i) Como nota prévia, deve salientar-se que esta análise considera apenas despesa efetiva e, como tal, exclui os montantes destinados à aquisição de ativos financeiros, inscritos na dotação centralizada destinada à Regularização de passivos não-financeiros da AdC. Por esta razão, existem divergências em dois valores das dotações centralizadas, entre os dados na Tabela 9 e os dados na Tabela 12: 380 M€ na dotação inicial e 332 M€ na execução;
- (ii) No seu conjunto, a utilização dos instrumentos de controlo de despesa geridos pelo MF, seja por via do reforço orçamental com contrapartida em dotações centralizadas ou pela libertação de dotações indisponíveis, ascendeu a 1501 M€ [coluna (15) da Tabela 12], o que representou 1,7% da despesa efetiva paga em 2019;
- (iii) Os instrumentos sob gestão discricionária do MF permitiram alcançar uma poupança de 601 M€, medida pelo montante não utilizado destes instrumentos [coluna (16) da Tabela 12], representando 18,7% do desvio total da despesa efetiva face ao OE/2019 (3213 M€);
- (iv) O reforço dos orçamentais sectoriais com contrapartida nas dotações sob controlo do MF (dotação provisional e dotações centralizadas) totalizou 533 M€ e teve a seguinte composição por natureza da despesa [soma das colunas (6) e (9) da Tabela 12]: 236 M€ foram destinados a despesas com pessoal, 165 M€ a transferências correntes, 78 M€ à aquisição de bens e serviços, 22 M€ a investimento, 20 M€ a transferências de capital e 13 M€ a "Outras despesas correntes". As dotações inscritas no orçamento do MF destinam-se, maioritariamente, à gestão corrente, representando a componente de capital (investimento e transferências) apenas 6,8% desta despesa;
- (v) A execução das despesas com pessoal ultrapassou em 538 M€ a dotação inicial do OE/2019 [coluna (3) da Tabela 12], sendo as necessidades de financiamento adicional parcialmente colmatadas com recurso à dotação provisional [236 M€, na coluna (6) da Tabela 12]. O reforço das despesas com pessoal consumiu 71,4% da dotação provisional e 44,2% das dotações inscritas no programa orçamental das Finanças sob gestão discricionária do MF, sendo a sua quase totalidade destinada ao P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em 2019 reafirma-se o padrão de suborçamentação reiterada que se vem repetindo, pelo menos, desde 2015 (parágrafo 144), sempre mitigado pelo recurso sistemático à dotação provisional. Esta dotação foi criada com a finalidade de fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. O seu consumo quase total na gestão corrente contraria a sua finalidade e não constitui uma boa prática orçamental. Também não é prudente, uma vez que absorve recursos que poderão ser necessários para fazer face a necessidades verdadeiramente inesperadas, obrigando em última instância à apresentação de alterações ao orçamento que poderiam não ser necessários com uma previsão orçamental mais realista;
- (vi) A execução da rubrica de aquisição de bens e serviços também se situou acima do previsto (218 M€), beneficiando de descativações no valor de 350 M€;
- (vii) A crónica subexecução do investimento constitui um padrão da execução orçamental desde 2014 (Subsecção 3.3.2) que se repete em 2019 e encontra correspondência na fraca utilização dos capitais de gestão centralizada destinados a assegurar a contrapartida pública nacional no financiamento dos projetos de investimento público contratadas no âmbito do Portugal 2020. Esta dotação foi criada em 2017, com a dotação de 100 M€,²³ registando uma utilização de 17 M€ nesse ano e 10 M€ em 2018 (Tabela 9). Em 2019 a sua redução foi reduzida para 50 M€, tendo sido utilizados 17 M€, refletindo um grau de utilização de 33,8%, o mais reduzido na tipologia das dotações centralizadas. Também se relaciona com a fraca cobrança de receita de capital (66,1%).

²³ Tabela 39, Subsecção 12.4.1 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro.

Tabela 12 – Dotações orçamentais sujeitas a autorização do MF em 2019 para conversão em despesa paga: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica
(em milhões de euros)

OE/2019		Dif# face objetivo		Dotações para cobertura de riscos orçamentais													Por memória				
		Execução 2019	M€	%	Dotação Provisional			Dotações Centralizadas			Cativações			Reserva orçamental			Total			Não execução	Total poupança dotações centralizadas
					Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Cativações decorrentes Lei OE e DLEO	Descativações	Cativações subsistentes	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental utilizada	Reserva orçamental não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada		
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(1)*100	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(11)-(12)	(14)	(15)	(16)	(14)=(5)+(8)+(11)+(14)	(15)=(6)+(9)+(12)+(15)	(16)=(7)+(10)+(13)+(16)	(17)	(18)	
Despesas com pessoal	21 039	21 576	-538	-2,6		236					197	138	59				197	373	59	-538	59
Aquisição de bens e serviços	13 056	13 274	-218	-1,7		0,3	105	77	27		567	350	216				671	428	244	-218	244
Juros e outros encargos	8 303	8 086	217	2,6		0,1						88	-88				0	89	-88	217	-88
Transferências correntes	38 698	38 473	225	0,6		60	105	105	1		107		107				213	165	108	225	108
Subsídios	1 492	1 148	343	23,0													0	0	0	343	0
Outras despesas correntes	2 117	1 109	1 338	47,6		13					66	17	49	470	299	171	536	329	220	1 338	220
<i>Dotação provisional</i>	330	330	0	0,0	330												330	0	0	0	0
Investimento	5 957	4 826	1 131	19,0		1	54	20	33		39	15	24				93	37	57	1 131	57
Transferências de capital	1 435	1 198	237	16,5		20					62	61	2				62	81	2	237	2
Outras despesas de capital	67	55	12	17,6									0				0	0	0	12	0
Diferenças de consolidação	526	61	465														0	0	0	465	
DESPESA EFETIVA	93 021	89 808	3 213	3,5	330	330	0	264	203	61	1 038	670	369	470	299	171	2 102	1 501	601	3 213	601

Fonte: Sistemas aplicativos da DGO, Relatório da CGE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: i) Esta tabela considera apenas despesa efetiva e por esta razão não se consideram nas dotações centralizadas as verbas orçamentadas e executadas em ativos financeiros, na dotação destinada à "Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos". Por esta razão existem diferenças entre a informação aqui apresentada e a da Tabela 9. No total das colunas (8) e (14) existe uma diferença de 380 M€, correspondente à dotação inicial da rubrica de ativos financeiros na referida dotação centralizada e nas colunas (9) e (15) esta diferença ascende a 332 M€, que equivale à correspondente à execução desta despesa. ii) O valor da reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2019. O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas. iii) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçaram rubricas sujeitas a cativação. Para efeitos do cálculo das cativações iniciais considerou-se a informação divulgada na CGE/2019.

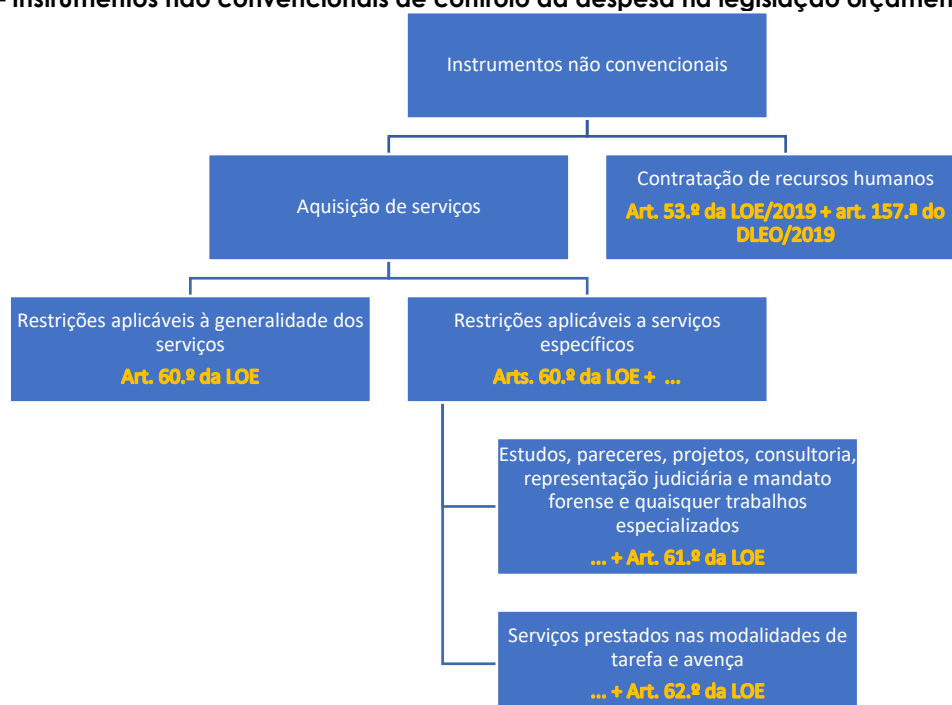
3.4.2 Não convencionais

148. Em 2019 permaneceu em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os níveis das AP, incluindo o sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos. A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, anos a fio, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento orçamental aprovado pela AR (fê-lo nas apreciações das propostas de OE para 2020 e 2021). O Governo propõe e o Parlamento aprova os tetos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Todavia, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto avultado de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não escapa à alçada destes instrumentos de restrição da despesa.

149. A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Fê-lo por inspiração terminológica na política monetária, domínio em que se passou a classificar deste modo uma série de formas novas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretas, reservas cambiais). Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos analisados na subsecção anterior, razão para a analogia terminológica com a política monetária.

150. A Figura 1 ajuda a compreender o que está em causa. A lei do Orçamento do Estado de 2019 ([Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#)) autoriza os gestores públicos a contratar serviços e a recrutar trabalhadores. Porém, em normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão, estabelece exigências processuais que culminam na intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente que envolvam aquisição de serviços e pessoal. O decreto-lei que fixa as normas de execução do OE deste ano ([Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#); DLEO/2019) densifica as exigências relativamente à contratação de recursos humanos.

Figura 1 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2019



Fontes: UTAO, análise à Lei do OE de 2019 ([Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#)) e ao Decreto-Lei da execução orçamental em 2019 ([Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#)). | Notas: para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, os atos de gestão

referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores estiveram também condicionados pelas normas dos dois diplomas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

151. Os instrumentos não convencionais, tal como os convencionais, visam conter, caso a caso, a entrada de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas concretas.

Depreende-se que a finalidade deste edifício jurídico seja, através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e da área das Finanças, conter o crescimento no volume de trabalhadores e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva (ou total em contabilidade nacional) de cada unidade orgânica, porquanto esse travão é assegurado nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual (designadamente, no Mapa 4 — “Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central”). Retiram à gestão dos serviços e das empresas públicas a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (*i.e.*, a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens ou serviços fornecidos à sociedade). Para perseverarem no esforço de persuasão das tutelas, as unidades orgânicas necessitam empenhar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar pareceres ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa: são os serviços de controlo sectorial (entidades gestoras dos programas orçamentais) e os serviços de aconselhamento dos membros do Governo nas áreas das Finanças (DGO) e da Modernização e Administração Públicas (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público). Quando estiver em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas devem também ser acompanhadas de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P.. Estando em causa a compra de serviços jurídicos, haverá que obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Tudo isto, claro, sem prejuízo das demais consultas obrigatórias previstas na lei.

152. No mínimo, há uma clara desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os pesados processos administrativos não são escalados em função do volume de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar.

153. A UTAO já avaliou noutros documentos o mérito destas normas. A repetição consecutiva, ano após ano, das normas identificadas na Figura 1 tem muitos inconvenientes e os mesmos superam largamente os benefícios para a consolidação orçamental e a limitação do *stock* de trabalhadores vinculados ao Estado. A avaliação está feita nos relatórios que apreciaram as propostas de Orçamento do Estado para 2020 e 2021, com base no articulado das propostas de lei. Por esta razão, e para beneficiar a economia deste documento, tal avaliação não é aqui repetida. A Tabela 13 mostra qual é a correspondência entre os artigos da LOE/2019 e os artigos da proposta de lei mais recente, que respeita à POE/2021. Como se esclarecerá no próximo parágrafo, a redação da LOE/2019 é praticamente igual à redação na POE/2019 que a UTAO avaliou no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro. Assim, os leitores interessados em conhecer ou recordar esta avaliação, que tem aplicação direta ao que sucedeu durante 2019, podem encontrá-la na Secção 11.2 e nos destaques da mesma no Sumário Executivo.

154. A AR não alterou a POE/2019 e a POE/2021 é praticamente igual à LOE/2019. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas de um ano para outro. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a lei do Orçamento do Estado de 2019 ([Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro) saiu do Parlamento exatamente com a mesma redação com que entrara na proposta do Governo ([Proposta de Lei n.º 156/XIII/4](#)). Não por acaso, mas antes repetindo fidelidade à prática de boa parte da última década, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021 ([Proposta de Lei n.º 61/XIV/2](#)) apenas difere da lei do OE/2019 em pormenores sem substância: mudanças nos anos de aplicação, modificação pequena nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. O essencial é sempre o mesmo. É por isso que as avaliações da UTAO realizadas ao articulado das POE/2020 e 2021 se aplicam também à LOE/2019 e ao DLEO/2019.

Tabela 13 – Correspondência de artigos entre POE e LOE

Epígrafes dos artigos relevantes	Localização (n.º dos artigos)			
	POE/2019 (PPL 156/XIII/4)	LOE/2019 (Lei 71/2018)	DL ExOrç/2019 (DL 84/2019) ¹	POE/2021 (PPL 61/XIV/2)
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial"	38.º	53.º	157.º	44.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	44.º	60.º		53.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	45.º	61.º		55.º
" Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	46.º	62.º		56.º

Fontes: UTAO, baseada na comparação entre os diplomas legais identificados nos cabeçalhos. | Notas: 1) Este decreto-lei, concebido para executar o OE/2019, foi mantido em vigor durante a execução do OE/2020 e ainda não foi substituído por um para a execução de 2021.

3.4.3 Ilações para a qualidade das políticas públicas

155. A presente subsecção reúne as conclusões da análise desta secção aos instrumentos de controlo da despesa pública com natureza discricionária, nas mãos do membro do Governo responsável pela área das Finanças. A sua justificação procede da evidência processada nas Subsecções 3.4.1 (instrumentos convencionais) e 3.4.2 (instrumentos não convencionais), complementada pelo Capítulo 11 do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro.

156. Sendo inegável que os instrumentos convencionais de controlo da despesa por parte do MF têm ajudado a reduzir os desequilíbrios nas finanças públicas, a análise efetuada ao período 2014 a 2020 encerra implicações críticas para a qualidade das políticas públicas mais afetadas por eles. Chama-se, pois, a atenção dos leitores para efeitos porventura indesejáveis da manutenção, anos a fio, das características identificadas na Subsecção 3.4.1 e também na Secção 3.3 (desvios entre execução e orçamentação).

- A gestão orçamental excessivamente centralizada no MF exerce-se, nomeadamente, através dos instrumentos discricionários de controlo da despesa.
- Os instrumentos convencionais cresceram na sua escala financeira ao longo do período.²⁴ Pese embora a redução em 2019, representaram neste ano uma parte significativa da despesa efetiva executada (1,7%) e das poupanças alcançadas (18,7% do desvio total da despesa).
- O MF utiliza os instrumentos centralizados de despesa maioritariamente para travar a despesa pública sectorial (as cativações e a reserva representam cerca de 60,8% da dotação destes instrumentos em 2019). Ao mesmo tempo, as dotações ao seu dispor (dotação provisional e dotações centralizadas, com um peso de 39,2% desta categoria) são maioritariamente destinadas à intervenção na gestão corrente e à mitigação de problemas crónicos de suborçamentação, permanecendo subexecutadas as categorias de despesa que se relacionam com investimento, uma vez que a componente de capital representa escassos 6,8% dos reforços sectoriais.
- A suborçamentação reiterada nalgumas rubricas da despesa, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação, sempre mitigada com recurso à dotação provisional, prejudica a qualidade global das políticas públicas afetadas na medida em que retira aos gestores sectoriais a previsibilidade sobre as suas restrições orçamentais (montantes e momentos em que a liquidez fica disponível para assumir compromissos).
- A utilização da dotação provisional na gestão corrente, em despesas que não são imprevistas, contraria a sua finalidade, é imprudente e não constitui uma boa prática orçamental — é sempre preferível cortar à partida, na fase de orçamentação, do que alimentar expectativas de capacidade financeira que nunca chega a ser plenamente libertada.
- A proliferação de dotações centralizadas, inscritas no programa orçamental do Ministério das Finanças, contraria o princípio de especificação da despesa. Estas dotações, destinando-se a satisfazer eventuais necessidades específicas de políticas sectoriais, poderiam ser geridas

²⁴ Vide Gráfico 45 e Tabela 26 no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro.

precautoriamente pelos ministros sectoriais respetivos, no seus orçamentos, em nome da responsabilidade orçamental.

- g) Conjugando os resultados da Subsecção 3.3.2, que analisa os desvios entre previsão e execução de 2014 a 2020, com os da Subsecção , que analisa os instrumentos convencionais, deve referir-se que a intervenção do MF na história recente das finanças públicas teve um papel importante na consolidação orçamental de 6557 M€ alcançada neste período, consolidação num período de expansão económica e que contou com a ajuda do racionamento da liquidez dos serviços da AdC. No entanto, como sugestão futura destinada a melhorar a qualidade das políticas públicas, salienta-se ser preferível apresentar ao Parlamento dotações de despesa mais realistas e regras de utilização menos intrusivas na autonomia de gestão dos sectores (do que congelar imediatamente após a aprovação parlamentar fatias tão expressivas do orçamento e sujeitar os decisores políticos e os gestores a negociações permanentes ao longo do ano sobre os reais limites à despesa e à prática de atos de gestão sectoriais.

157. O propósito da Subsecção 3.4.2 foi alertar os legisladores para a utilidade de repensarem seriamente a manutenção dos instrumentos não convencionais. É certo que eles podem ajudar o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e a limitar a assunção de certos compromissos de despesa plurianuais (caso do pessoal, sobretudo). Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga em termos da qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, tantos anos a fio, sejam eles de crise ou expansão económica. Tais instrumentos são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das organizações públicas, que verticaliza e centraliza tanto decisões importantes como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas. **Recomenda-se que sejam oportunamente escutados o Governo, mas também antigos e atuais gestores públicos, para ponderação de um eventual alívio destas restrições na próxima lei orçamental.**

4 Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central

158. Neste capítulo procede-se à análise das componentes não efetivas da receita e da despesa da Administração Central, em que se incluem o Estado (Serviços Integrados) e os Serviços e Fundos Autónomos. Esta análise vai além das componentes efetivas da receita e da despesa apreciadas no Capítulo 3 para incluir o conjunto de operações financeiras (designadas não efetivas) registadas tanto no lado da despesa como no da receita. Trata-se de operações económicas com ativos e passivos financeiros que não afetam a parte efetiva da receita/despesa, não tendo impacto no saldo global. Para o efeito, as variáveis em estudo nas próximas páginas correspondem à receita de ativos financeiros, à despesa com ativos financeiros, à receita de passivos financeiros, à despesa com passivos financeiros e, ainda, ao saldo da gerência anterior. Para completar a equação que define a restrição orçamental de caixa enfrentada por cada sector/subsector institucional (ou unidade orgânica em particular) é necessário ter em conta o saldo global (que corresponde à receita efetiva deduzida da despesa efetiva), estabelecendo-se assim a ligação com as componentes da receita e da despesa efetivas, analisadas no Capítulo 3. A estrutura do capítulo é, pois, a seguinte. Na Secção 4.1 procede-se a uma análise da restrição de tesouraria enfrentada pela Administração Central entre 2014 e 2019, desagregando-a para os subsectores Estado (Serviços Integrados) e Serviços e Fundos Autónomos (SFA). A Secção 4.2 apresenta, com maior detalhe, a despesa do Estado em ativos financeiros (dentro e fora das AP) e, complementarmente, a receita obtida com estas aplicações financeiras. A Secção 4.3 apresenta o detalhe da despesa em ativos financeiros efetuada pelas entidades que integram os SFA.

4.1 A restrição orçamental em base de caixa

159. Na Subsecção 4.1.1 apresenta-se uma definição sumária dos conceitos mais relevantes. As análises à execução orçamental em contabilidade pública tendem a concentrar-se nas operações económicas que alteram o património financeiro líquido da unidade orgânica. Sendo essas as operações que geram receita efetiva e despesa efetiva. No entanto, a atividade económica de uma unidade orgânica não se circunscreve a estas operações. Realiza também operações com ativos e passivos financeiros. A primeira subsecção explica os conceitos necessários para se entender os fluxos financeiros realizados para além do saldo global. A segunda e terceira subsecções apresentam a evidência empírica sobre os reflexos na tesouraria de todas as operações económicas praticadas pelo Estado (Subsecção 4.1.2) e pelos Serviços e Fundos Autónomos (Subsecção 4.1.3) entre 2014 e 2019.

4.1.1 Conceitos

160. Um saldo é uma medida sintética da atividade financeira de uma unidade orgânica durante determinado período. Na vertente de “caixa pura” do sistema de contabilidade pública orçamental, um saldo, sendo a diferença entre receitas e despesas acumuladas durante o período, exprime a contribuição das operações subjacentes a esses fluxos para a tesouraria da organização. Se a diferença for positiva, a tesouraria aumenta face ao valor verificado no final do período anterior; se for negativa, a tesouraria diminui face ao período anterior. Como refere Baleiras *et al.* (2018, p. 205),²⁵

“Existem tantos saldos quantos os tipos de receita e despesa que o analista queira considerar. O saldo porventura mais frequente nas análises de finanças públicas no regime de caixa modificado é o saldo global. Mede a

²⁵ BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção “Livros do CFP”, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 25 Mar 2021 e disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

diferença entre receitas efetivas e despesas efetivas. Se, no final do período em apreço, a unidade orgânica tem um saldo global positivo, isso significa que acumulou (princípio de caixa) ou teve direito a acumular (princípio do compromisso) recursos financeiros durante esse lapso de tempo. Tem contrapartida no acréscimo de um ativo financeiro (por exemplo, entrada de fundos numa conta de depósitos à ordem) ou na diminuição de um passivo financeiro (por exemplo, amortização de um empréstimo). Esta acumulação (ou direito a acumular) património financeiro líquido é o resultado financeiro das transações em que a autarquia participou durante tal exercício".²⁶

161. O saldo global corresponde então à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva e pode assumir qualquer sinal. Quando a execução deste saldo é negativa, isso significa que outra organização (do sector das AP ou de outro sector institucional) esteve disposta a financiar o excesso de despesa efetiva sobre a receita efetiva. Este financiamento materializa-se sob a forma de operações com passivos financeiros, ou seja, a unidade orgânica deficitária contraiu passivo(s) financeiro(s) em troca de financiamento para a sua atividade (registados como receita de passivos financeiros). Em alternativa, a unidade orgânica pode financiar um saldo global negativo através da venda de património financeiro de que disponha (registada como receitas de ativos financeiros). Isto é, pode obter receita a partir da carteira de ativos financeiros de que disponha. Uma operação exemplificativa desta forma de financiamento ocorre quando uma entidade pública vende uma participação social que detinha numa determinada entidade. No momento em que essa venda se efetua, a entidade é reembolsada de um determinado montante que regista sob a forma de receita de ativos financeiros. Por fim, uma terceira alternativa para financiar um défice global é recorrer ao saldo de gerência anterior, se este tiver sido positivo e a lei permitir a integração do saldo do ano anterior nas contas do exercício seguinte.

162. Assim, cada sector, subsector ou uma simples unidade orgânica está sujeito a uma restrição de tesouraria. A Caixa 3 explicita a restrição de tesouraria em contabilidade pública orçamental enfrentada pelo Estado (ou por qualquer outro sector/subsector/unidade orgânica), a mesma é quantificada na Subsecção 4.1.2 e o mesmo é efetuado para os Serviços e Fundos Autónomos na Subsecção 4.1.3, evidenciando as previsões orçamentais e as execuções alcançadas para o período 2014 a 2019. A primeira linha da Tabela 14 e da Tabela 15, em ambos os casos intitulada "Receita líquida proveniente de passivos financeiros", identifica a diferença entre a receita obtida em operações com passivos financeiros e a despesa paga em operações com passivos financeiros do subsector em causa. Por definição contabilística, esta grandeza é igual à diferença entre o saldo total e a soma da "despesa líquida em ativos financeiros" com os valores simétricos do saldo global e do saldo da gerência anterior.

Caixa 3 – A restrição de tesouraria do Estado na contabilidade pública orçamental

Na ótica de caixa da contabilidade pública orçamental, o Saldo Total (ST) do Estado em determinado exercício é a diferença entre todas as receitas cobradas e todas as despesas pagas ao longo desse período. Algebricamente, a restrição de tesouraria do Estado num dado exercício é dada pela igualdade

$$ST = (R_{Efetiva} - D_{Efetiva}) + (R_{PF} - D_{PF}) + (R_{AF} - D_{AF}) + S_{Gerência Ant.} \quad (1)$$

As letras *R* e *D* designam receita e despesa, respetivamente, os índices inferiores *PF* e *AF* representam passivos financeiros e ativos financeiros. O lado esquerdo exprime o excesso de fundos arrecadados durante o período. O lado direito indica as origens ou fontes líquidas desse excedente de tesouraria. São elas o Saldo Global (SG), por definição igual à diferença entre receita e despesa efetivas, o saldo de operações com passivos financeiros ($R_{PF} - D_{PF}$), o saldo de operações com ativos financeiros ($R_{AF} - D_{AF}$) e, ainda, o saldo transitado da gerência anterior e incorporado na execução do exercício em causa ($S_{Gerência Ant.}$).

Na perspetiva dos passivos financeiros, a receita líquida deles proveniente, lado esquerdo da equação (2), provém da diferença entre as novas emissões de passivos financeiros (R_{PF} , receita de passivos financeiros) e as amortizações de capital (redução no stock de passivos financeiros; D_{PF} , despesa com passivos financeiros). Quando o Estado obtém um empréstimo, a receita com origem em passivos financeiros aumenta; pelo contrário, a amortização de um empréstimo por parte do Estado gera para ele uma despesa com passivos financeiros. Pensando agora na origem da receita líquida de ativos financeiros, também ela provém da transação do património financeiro do Estado, mas, neste caso, dos seus ativos. Quando o Estado concede um empréstimo a uma entidade de outro subsector, o montante desse empréstimo constitui para si uma despesa com ativos financeiros; em sentido contrário, quando o Estado é reembolsado de um empréstimo que tinha concedido anteriormente a outro subsector, regista uma receita de ativos financeiros.

A restrição (1) pode ser reescrita da seguinte forma alternativa

$$R_{PF} - D_{PF} = ST - SG + (D_{AF} - R_{AF}) - S_{Gerência Ant.} \quad (2)$$

Os fluxos na equação podem ser medidos em termos previsionais, como sucede quando o Orçamento do Estado é preparado, ou em termos executados, quando são observados após a realização das operações económicas que lhes subjazem.

²⁶ Na vertente de caixa pura, ficam também de fora os fluxos de tesouraria resultantes das chamadas operações extraorçamentais. Estas são operações que, embora não façam parte do orçamento, têm expressão nos fluxos de tesouraria de uma unidade orgânica.

O lado esquerdo da equação (2), i.e., $(R_{PF} - D_{PF})$ é a receita líquida de passivos financeiros que o Estado prevê obter (orçamento) ou teve necessidade de obter (no decurso da execução orçamental), expressas em fluxos de caixa. O lado direito da segunda equação mostra as aplicações possíveis da receita líquida de passivos financeiros. Podem servir para financiar as aquisições líquidas de ativos financeiros $(D_{AF} - R_{AF})$, o défice global (simétrico de SG) e o défice total apurado no exercício anterior (simétrico do Saldo da Gerência Anterior). A eventual diferença positiva (negativa) entre a receita líquida de passivos financeiros e a soma destas três aplicações é captada no Saldo Total (ST), através de um valor positivo (negativo). Concentrando a atenção no SG, pode afirmar-se então que um SG positivo liberta meios de financiamento para operações não efetivas. Ao invés, um SG negativo exige meios de financiamento na esfera não efetiva que podem provir de várias fontes: incorporação de excedente da gerência anterior, receita líquida de passivos financeiros, receita líquida de ativos financeiros, ou uma qualquer combinação destas três fontes.

A primeira linha da Tabela 14 exhibe a receita líquida de passivos financeiros $(R_{PF} - D_{PF})$. As linhas seguintes mostram as aplicações desta receita líquida: financiamento do défice global, financiamento da despesa líquida em ativos financeiros e financiamento do défice transitado da gerência anterior. Esclarece-se que as execuções de 2018 e 2019 registam valores nulos para o saldo da gerência anterior e o saldo total.

163. Quer isto dizer que a unidade orgânica tem de obter um determinado montante de financiamento sob a forma de passivos financeiros (R_{PF}) que seja suficiente para: i) proceder ao pagamento de eventuais amortizações de passivos financeiros (D_{PF}); ii) financiar a despesa líquida com ativos financeiros $(D_{AF} - R_{AF})$; iii) financiar o diferencial entre o saldo total e a soma do saldo global, que venha a ocorrer, com o $S_{Gerência Ant.}$, caso este seja positivo e possa ser legalmente integrado no saldo do ano corrente. O lado esquerdo da equação (2) explicada na Caixa 3 designa-se por receita líquida de passivos financeiros $(R_{PF} - D_{PF})$ e traduz as necessidades líquidas de financiamento que, numa perspetiva *ex ante* (fase da orçamentação), necessitará obter e que, na perspetiva *ex post* (i.e., fecho de contas), revelou ter tido necessidade de obter. Estas necessidades têm origem em duas parcelas distintas, uma efetiva (o simétrico do saldo global, ou seja, o défice global) e a outra não efetiva, formada pelo saldo total (ST) e pela despesa líquida em ativos financeiros $(D_{AF} - R_{AF})$. Um saldo global (SG) positivo liberta meios de financiamento para operações não efetivas, em vez de necessidades líquidas de financiamento. Pelo contrário, um SG negativo exige necessidades de financiamento. Olhando para as necessidades líquidas de financiamento na perspetiva dos passivos financeiros, elas correspondem à diferença entre as novas emissões de passivos financeiros (receita de passivos financeiros) e as amortizações no stock de passivos financeiros previamente detido (despesa com passivos financeiros); é por isso que se designam como receita líquida de passivos financeiros.

164. Em termos interpretativos, a igualdade contabilística referida, equação (2), permite intuir as seguintes conclusões:

- Quando o Estado **obtém um empréstimo**, a receita com origem em passivos financeiros aumenta. Pelo contrário, a **amortização de um empréstimo** existente por parte do Estado gera uma despesa com passivos financeiros;
- Quando o Estado **concede um empréstimo** a outra entidade, o montante desse empréstimo concedido constitui para si uma despesa com ativos financeiros; em sentido contrário, quando o Estado é **reembolsado de um empréstimo** que tinha concedido anteriormente, regista uma receita de ativos financeiros na sua contabilidade;
- Assim, a interpretação mais intuitiva da restrição de tesouraria é a seguinte: o Estado precisa de se endividar, ou seja, obter receita com origem em passivos financeiros, para financiar a amortização de passivos financeiros e as parcelas expressas no lado direito da equação (2): um eventual excesso de despesa com ativos financeiros, um eventual défice global ($SG < 0$) e o saldo total (ST).

165. Os ativos financeiros representam benefícios futuros para os seus detentores, que se concretizam através de meios de pagamento. Ativo financeiro é um qualquer ativo que seja: i) dinheiro; ii) um instrumento de capital próprio de uma entidade; iii) um direito contratual, que pode permitir receber dinheiro ou outro ativo financeiro de outra entidade, ou ainda possa permitir trocar ativos financeiros ou passivos financeiros com outra entidade em condições que sejam potencialmente favoráveis para a unidade orgânica; iv) um contrato a liquidar em instrumentos de capital próprio da entidade.²⁷ No lado da receita, os ativos financeiros correspondem a entradas de tesouraria resultantes de operações de

²⁷ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.
NCP 18 — Instrumentos Financeiros, 3 — Definições.

venda ou amortização de créditos concedidos, designadamente de obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como os encaixes resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios (reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis) anteriormente concedidos. No lado da despesa, registam-se os pagamentos para adquirir títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, bem como os pagamentos que traduzem a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis a terceiros.

166. A receita de ativos financeiros compreende as verbas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente ações e obrigações ou outras formas de participação no capital de uma entidade, bem como as resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos. Este capítulo da receita desdobra-se de acordo com o grau de liquidez dos respetivos títulos, compreendendo:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;
- Recuperação de créditos garantidos;
- Ações e outras participações;
- Unidades de participação;
- Alienação de partes sociais de empresas;
- Outros ativos financeiros.

167. A receita de passivos financeiros é obtida através dos recebimentos provenientes da emissão de obrigações e empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos. Este capítulo da receita desdobra-se de acordo com o grau de liquidez dos respetivos títulos, com a mesma estrutura definida no parágrafo 166 para a receita de ativos financeiros.

168. A despesa com ativos financeiros consiste no pagamento de operações financeiras que envolvam a aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, e a concessão de empréstimos, adiantamentos e subsídios reembolsáveis. Este agrupamento da despesa encontra-se detalhado de acordo com o grau de liquidez dos respetivos ativos financeiros adquiridos, compreendendo os seguintes subagrupamentos:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;
- Ações e outras participações;
- Unidades de participação;
- Outros ativos financeiros.

169. A despesa com passivos financeiros soma os desembolsos em operações financeiras de amortização de empréstimos, titulados ou não, regularização de adiantamentos ou subsídios reembolsáveis, e ainda de execução de avales ou garantias. As operações financeiras envolvidas podem ser de mera tesouraria ou de médio e longo prazos, encontrando-se desdobradas nos seguintes subagrupamentos de despesa:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;

- Outros ativos financeiros.

170. As próximas subsecções vão apresentar a evidência empírica sobre a restrição de tesouraria agregada de dois subsectores das AP no período de 2014 a 2019: o Estado e os Serviços e Fundos Autónomos. Cada um deles agrega, pois, um conjunto vasto de unidades orgânicas. Tudo o que acima se disse a propósito de uma unidade orgânica genérica aplica-se aos subsectores, mas com uma diferença importante. As contas a seguir apresentadas estão consolidadas dentro de cada subsector. Quer isto dizer que os efeitos financeiros de operações económicas eventualmente praticadas entre unidades orgânicas do mesmo subsector foram anuladas para evitar o erro da dupla contabilização e refletir a posição de tesouraria do subsector face ao conjunto de todos os demais subsectores institucionais da economia. As tabelas e os gráficos seguintes permitirão conhecer a composição da restrição de tesouraria dos subsectores [equação (2)] e o modo como ela evoluiu ao longo do período em análise.

4.1.2 Estado, 2014 a 2019

171. As necessidades de financiamento do Estado podem ser subdivididas em duas grandes componentes, o saldo global e a despesa líquida em ativos financeiros. O saldo global, sendo sempre negativo no período observado, tem exigido necessidades de financiamento a partir de fontes não efetivas. Entre 2014 e 2019, o saldo global do Estado registou uma trajetória de crescimento, tendo passado de - 7504 M€ em 2014 para - 3940 M€ em 2019 (subida de 3564 M€). Neste período, as maiores reduções no défice do Estado ocorreram em 2015 (+ 1902 M€ face a 2014), 2017 (+ 1346 M€ face a 2016) e 2018 (+ 1120 M€ face a 2017). Em 2019 o saldo global do subsector Estado deteriorou-se 273 M€ face a 2018. Desta forma, a melhoria do saldo orçamental do Estado tem vindo a contribuir para aliviar a pressão sobre necessidades de financiamento deste subsector. Por seu lado, a despesa líquida com ativos financeiros apresentou uma trajetória mais irregular, representando um valor da mesma ordem de grandeza do défice global, com exceção dos anos 2016 e 2019. Com efeito, as operações contabilizadas como receita e despesa com ativos financeiros assumem um carácter mais irregular, não se encontrando diretamente relacionadas com a atividade operacional e efetiva dos Serviços Integrados. Assim, referem-se seguidamente as operações de maior impacto na despesa com ativos financeiros ocorridas neste período. Como se verá neste detalhe, sobressaem as verbas destinadas a intervenções no sistema financeiro português:

- Em 2014: empréstimo concedido pelo Estado ao Fundo de Resolução, no valor de 3900 M€; Empréstimos de médio e longo prazo a entidades públicas, no valor total de 5020 M€; dotações de capital (ações e outras participações sociais), em que se inclui a empresarialização dos hospitais, 1840 M€;
- Em 2015: i) aumento do capital social do Banif e empréstimo ao Fundo de Resolução, no valor de 2255 M€; ii) injeções de capital em empresas públicas, no valor de 3,1 mil M€, e (iii) concessão de empréstimos a entidades públicas, sobretudo para reestruturação financeira das empresas de transportes, cerca de 1,5 mil M€;
- Em 2016: (i) injeções de capital em Infraestruturas de Portugal, S.A. (950 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (358,4 M€), PARPÚBLICA S.G.P.S., S.A. (290,3 M€), CP — Comboios de Portugal, E.P.E. (175,9 M€), Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (60,9 M€) e Fundo de Apoio Municipal (46,4M€), (ii) concessão de empréstimos a entidades públicas, como o Metro do Porto, S.A. (557,5M€), a PARVALOREM, S.A. (333,7M€), a PARUPS S.A. (91,6M€) e a Parque Escolar, E.P.E. (85,1M€);
- Em 2017: i) recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, 2500 M€; ii) dotações de capital da PARCAIXA, 499 M€, e da Infraestruturas de Portugal, 880 M€; iii) recapitalização de hospitais, 500 M€;
- Em 2018: injeção de 791,7 M€ no Novo Banco através do Fundo de Resolução, tendo o Estado efetuado um empréstimo ao Fundo de Resolução no valor de 430,0 M€;
- Em 2019: concessão de empréstimos estatais à PARVALOREM (1204,0 M€), ao Fundo de Resolução (850,0 M€) e à Metro do Porto (659,1 M€); reforço do capital social das empresas públicas

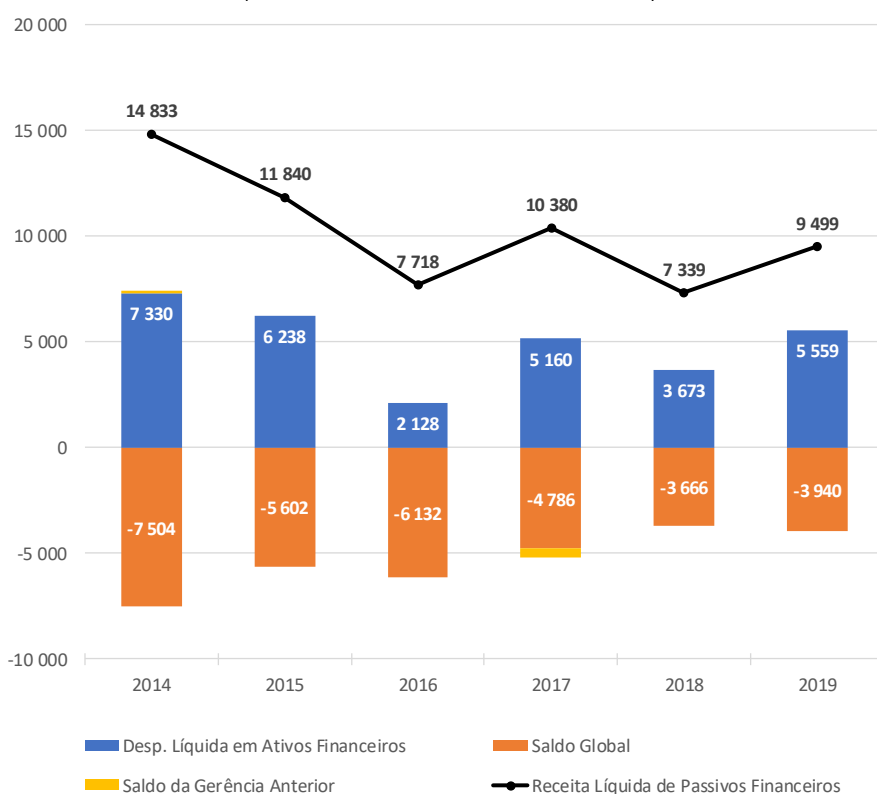
Infraestruturas de Portugal (1391,9 M€) e Metropolitano de Lisboa (549,8 M€); iii) reforço do capital estatutário em 35 hospitais EPE do Serviço Nacional de Saúde (total de 683,6 M€). A Secção 4.2 apresenta o detalhe completo da despesa com ativos financeiros do Estado em 2019.

Tabela 14 – Restrição de tesouraria do Estado em base de caixa: 2014–2019
(valores orçamentados e valores executados, em milhões de euros)

Estado (Serviços Integrados)	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE
1. Receita líquida proveniente de passivos financeiros (7)-(2)+(5)-(6)	18 896	14 833	11 435	11 840	9 997	7 718	12 669	10 380	11 727	7 339	12 716	9 499
Receita de passivos financeiros	129 880	90 739	96 395	74 882	87 180	63 324	95 733	70 232	81 508	67 801	70 488	56 190
Despesa com passivos financeiros	110 984	75 905	84 961	63 043	77 183	55 606	83 064	59 852	69 781	60 462	57 772	46 690
2. Saldo global (Receita efetiva - despesa efetiva)	-7 857	-7 504	-6 227	-5 602	-5 861	-6 132	-5 826	-4 786	-5 471	-3 666	-5 176	-3 940
Receita efetiva	40 617	41 415	43 240	43 025	45 952	44 229	46 899	45 827	47 273	48 064	-71 410	-56 987
Despesa efetiva	48 474	48 919	49 466	48 627	51 814	50 361	52 726	50 613	52 744	51 730	-66 234	-53 048
3. Despesa em ativos financeiros	12 597	11 313	5 725	6 787	4 924	3 112	8 065	6 444	7 019	4 778	8 462	6 357
4. Receita de ativos financeiros	1 558	3 983	517	549	788	984	1 222	1 284	763	1 105	922	798
5. Despesa líquida em ativos financeiros (3)-(4)	11 039	7 330	5 208	6 238	4 136	2 128	6 843	5 160	6 256	3 673	7 540	5 559
6. Saldo da gerência anterior¹	47	79	13	0	0	0	0	-434	0	0	0	0
7. Saldo Total	0	0	0	0	0	-542	0	0	0	0	0	0

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2014–19, CGE/2014–19, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: (i) Os valores orçamentados (OE) correspondem aos valores do orçamento aprovado na Assembleia da República. (ii) Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos. (iii) Em 2016 registou-se uma transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, no valor de 542 M€; foi classificada como despesa com passivos financeiros por se destinar a amortizar dívida pública por parte do fundo, que é um SFA da AdC. (iv) Existe uma parcela de 8 M€ no conjunto de operações com passivos financeiros em 2016 que os mapas da CGE/2016 não permitem perceber se se refere a receita ou a despesa; a UTAO optou por eliminar este valor na construção da tabela. (v) Nota 1 na linha 6 da tabela — Entre 2014 e 2016 a DGO contabilizou o saldo da gerência anterior como receita efetiva do Estado. A partir de 2017 (*inclusive*) o saldo da gerência anterior passou a ser contabilizado como receita não efetiva, deixando, assim, de influenciar o saldo global deste subsector.

Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado em base de caixa: 2014–2019
(valores executados, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2014–19, CGE/2014–19, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: (i) Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos. (ii) Entre 2014 e 2016 a DGO contabilizou o saldo da gerência anterior como receita efetiva do Estado. A partir de 2017 (*inclusive*) o saldo da gerência anterior passou a ser contabilizado como receita não efetiva, deixando, assim, de influenciar o saldo global deste subsector. (iii) Em 2016 registou-se uma transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, no valor de 542 M€; foi classificada como despesa com passivos financeiros por se destinar a amortizar dívida pública por parte do fundo, que é um SFA da AdC.

172. Entre 2014 e 2019 o Estado português reduziu a necessidade de recorrer a fontes de financiamento fora das receitas efetivas, o que permitiu reduzir as emissões de dívida, líquidas de amortizações (na ótica de tesouraria). No período em análise, o recurso a receita líquida de passivos financeiros, isto é, o montante de financiamento que o Estado teve de obter para suprir as suas necessidades líquidas de financiamento, reduziu-se de 14 754 M€ em 2014 para 9499 M€ em 2019. Contudo, em 2019 registou-se um acréscimo de 2160 M€ face ao ano precedente. Este aumento da receita líquida de passivos financeiros ficou a dever-se a dois fatores. Por um lado, ao crescimento homólogo da despesa líquida em ativos financeiros (+1887 M€ do que em 2018 — linha 5 da Tabela 14) e, por outro lado, à degradação homóloga do saldo global (– 273 M€ — linha 2 da Tabela 14) face a 2018. Ambos os fatores concorreram para que, em 2019, o Estado tivesse de recorrer a mais 2160 M€ em fontes de financiamento fora das receitas efetivas — Tabela 14 e Gráfico 27.

173. Em 2019, a despesa (bruta) em ativos financeiros aumentou e a receita de ativos financeiros diminuiu, face ao período homólogo. As operações com ativos financeiros levadas a cabo em 2019 exigiram do Estado um maior esforço financeiro do que em 2018: +1579 M€ sob a forma de despesa e – 308 M€ em receita de ativos financeiros, face ao ano anterior. Na Secção 4.2 é apresentado o detalhe das operações efetuadas pelo Estado com ativos financeiros em 2019.

4.1.3 Serviços e Fundos Autónomos, 2014 a 2019

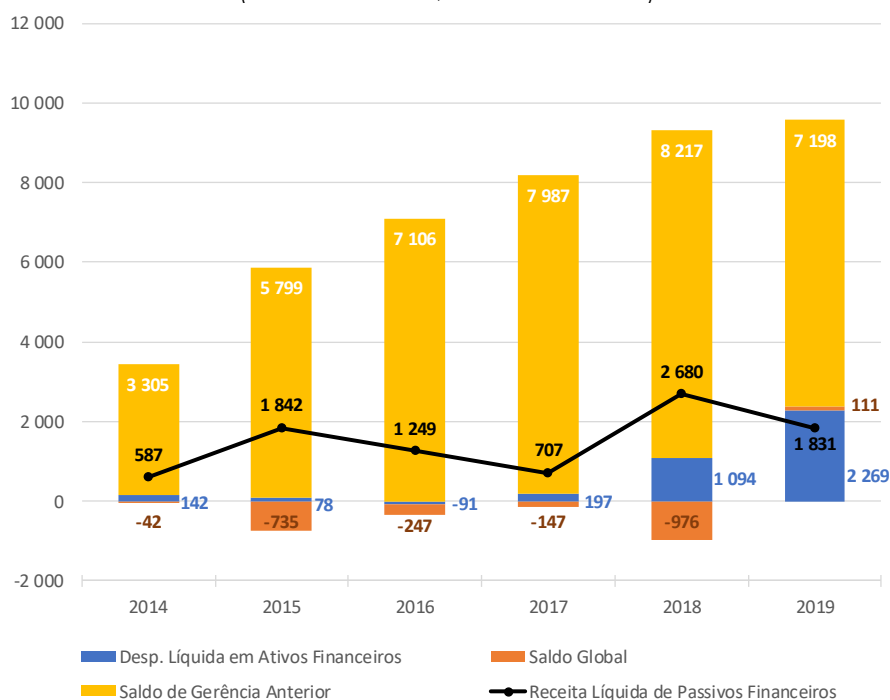
174. Os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) enfrentam uma evolução da restrição orçamental em base de caixa distinta da do Estado, e por três razões: saldo global mais próximo do equilíbrio, saldo da gerência anterior positivo, crescente e muito mais expressivo, e valor menos relevante da despesa líquida com ativos financeiros. A informação estatística de base consta da Tabela 15 e do Gráfico 28, abaixo. O financiamento líquido dos SFA é dado pelos valores positivos da receita líquida proveniente de passivos financeiros (linha preta no Gráfico 28 e linha 1 da Tabela 15). Esta série reflete o financiamento, fora das receitas efetivas, que os SFA tiveram de obter para suprir as suas necessidades líquidas de financiamento. Este financiamento é utilizado pelas unidades orgânicas no decurso da sua atividade, em diversos fins, designadamente, para financiar o seu défice global e a despesa líquida com ativos financeiros. Por outro lado, o saldo da gerência do ano anterior foi sempre positivo no caso dos SFA e cresceu acentuadamente ao longo do período 2014-2018; pese embora tenha diminuído 1019 M€ em 2019, manteve-se em patamar positivo. A despesa líquida em ativos financeiros assume valores muito menos expressivos do que no subsector Estado, ainda que, nos anos mais recentes, tenha ascendido a 1094 M€ e 2269 M€ em 2018 e 2019, respetivamente. O saldo global dos SFA, que retrata o seu desempenho efetivo, manteve-se negativo até 2018, com os valores mais expressivos a registarem-se em 2015 e 2018. Contudo, em 2019 os SFA registaram um excedente orçamental de 111 M€, facto que contribuiu para reduzir o recurso a financiamento fora das receitas efetivas. Assim, a evolução do financiamento líquido dos SFA é determinada, sobretudo, pelo comportamento do saldo da gerência anterior e, em menor escala, pelo saldo global e pela despesa líquida em ativos financeiros. No período em análise, o saldo da gerência anterior apresenta-se positivo com uma evolução crescente até 2018, tendo aumentado de 3305 M€ em 2014 para 8217 M€ em 2018 (melhoria de 4913 M€), diminuindo 1019 M€ em 2019, para 7198 M€. Pese embora o saldo da gerência anterior dos SFA seja uma receita não efetiva, este representou o maior contributo para o financiamento do subsector. Já o saldo global, que traduz a componente efetiva da receita e da despesa, tem assumido um contributo negativo para a restrição de tesouraria dos SFA, refletindo um excesso de despesa efetiva sobre a receita efetiva. Este contributo foi relativamente reduzido nos anos 2014, 2016 e 2017, mas mais relevante em 2015 (-735 M€) e 2018 (- 976 M€). No que respeita à despesa líquida em ativos financeiros efetuada pelos SFA, esta componente representa um contributo relativamente diminuto ao longo do período 2014-2017, tendo assumido maior relevância nos dois últimos anos, absorvendo 1094 M€ em 2018 e 2269 M€ em 2019. Na Secção 4.3 apresenta-se o detalhe da despesa em ativos financeiros efetuada pelos SFA em 2019.

Tabela 15 – Restrição de tesouraria dos SFA em base de caixa: 2014–2019
(valores orçamentados e valores executados, em milhões de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE
1. Receita líquida proveniente de passivos financeiros (7)-(2)+(5)-(6)	1 740	587	1 949	1 842	2 140	1 249	1 888	707	3 521	2 680	2 122	1 831
Receita de passivos financeiros	3 424	2 355	5 461	5 219	5 063	3 245	4 844	2 970	6 035	5 182	6 679	6 452
Despesa com passivos financeiros	1 684	1 768	3 512	3 377	2 923	1 996	2 957	2 263	2 515	2 502	4 557	4 621
2. Saldo global (Receita efetiva - despesa efetiva)	-847	-42	-603	-735	-1 860	-247	-1 435	-147	-464	-976	627	111
Receita efetiva	26 677	28 122	34 005	33 320	34 241	29 093	37 535	38 411	40 493	40 068	44 148	42 242
Despesa efetiva	27 524	28 164	34 608	34 054	36 101	29 340	38 970	38 559	40 958	41 043	43 521	42 131
3. Despesa em ativos financeiros	1 439	1 053	5 250	5 982	4 004	2 732	4 368	3 176	8 645	4 799	8 592	5 940
4. Receita de ativos financeiros	1 153	910	4 691	5 904	3 903	2 823	4 209	2 979	5 755	3 705	6 411	3 670
5. Despesa líquida em ativos financeiros (3)-(4)	286	142	559	78	100	-91	160	197	2 890	1 094	2 181	2 269
6. Saldo da gerência anterior, do qual:	2	3 305	52	5 799	87	7 106	104	7 987	399	8 217	43	7 198
Na posse do serviço	2	2 037	52	3 827	87	4 441	104	4 755	399	4 224	43	3 069
Na posse do serviço - consignado	0	1 260	0	1 957	0	2 446	0	2 960	0	3 700	0	3 762
Na posse do Tesouro	0	0	0	0	0	0	0	15	0	16	0	33
Na posse do Tesouro - consignado	0	8	0	15	0	218	0	256	0	277	0	333
7. Saldo Total	609	3 708	839	6 828	266	8 198	397	8 349	566	8 827	611	6 871

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2014-19, CGE/2014-19, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: (i) Os valores orçamentados (OE) correspondem aos valores do orçamento aprovado na Assembleia da República. (ii) Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos.

Gráfico 28 – Evolução das necessidades de financiamento dos SFA em base de caixa: 2014–2019
(valores executados, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2014-19, CGE/2014-19, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos.

4.2 Aplicações financeiras do Estado em 2019

175. Em 2019 registou-se um aumento significativo da despesa do Estado com ativos financeiros, devido ao aumento das verbas aplicadas em dotações de capital, empréstimos e outros ativos financeiros para entidades públicas. No ano de 2019, a despesa do Estado com ativos financeiros ascendeu a 6357 M€, tendo-se registado um aumento de 1579 M€ em termos homólogos (+ 33,0%). Face à previsão inicial, a despesa global com ativos financeiros situou-se abaixo do valor inscrito no OE/2019 (8461,5 M€), registando um grau de execução global de 75,1% (Tabela 16). O valor despendido pelo Estado a título de empréstimos a médio e longo prazo aumentou 340,5 M€ em termos homólogos, sendo a previsão orçamental inicial de 3733,7 M€ e a dotação corrigida apontava para que se atingisse um valor ainda

superior (4306,2 M€). No mesmo sentido, as injeções de capital efetuadas em 2019 aumentaram 537,7 M€ face a 2018. Este acréscimo resultou, em grande medida, do aumento das injeções de capital no conjunto dos SFA, cuja execução em 2019 aumentou 569,3 M€ em termos homólogos. Por fim, merecem ainda referência as aplicações do Estado sob a forma de "outros ativos financeiros", que aumentaram 679 M€ face a 2018, com destaque para a aplicação de 518,6 M€ na CP — Comboios de Portugal (aumento de capital) e 683,6 M€ no conjunto dos hospitais EPE. Detalha-se, de seguida, a execução dos montantes mais significativos em cada uma das categorias mencionadas.

176. Os empréstimos mais significativos concedidos pelo Estado em 2019 destinaram-se às seguintes entidades:

— PARVALOREM	1204,0 M€;
— Fundo de Resolução	850,0 M€;
— Metro do Porto	659,1 M€;
— Metropolitano de Lisboa	131,9 M€.

177. A despesa do Estado com dotações de capital e outras participações sociais continuou a ser uma das principais formas de financiamento de entidades públicas, representando mais de 50% da despesa do Estado em ativos financeiros. Destaca-se a continuação das operações de aumento de capital estatutário nos Hospitais EPE e os aumentos de capital em algumas empresas públicas. Em 2019 assistiu-se ao reforço do capital social de diversas entidades públicas com destaque para a Infraestruturas de Portugal (1391,9 M€) e o Metropolitano de Lisboa (549,8 M€). Foram também efetuadas operações de reforço do capital estatutário, para cobertura de prejuízos, em hospitais EPE do Serviço Nacional de Saúde com um dispêndio total de 683,6 M€ para 35 entidades hospitalares (Tabela 16).^{28 - 29 - 30}

²⁸ A recapitalização de 35 Hospitais EPE encontrava-se inicialmente orçamentada como Despesa do Estado em "Ativos Financeiros — dotações de capital", tendo sido executada através da rubrica "Ativos financeiros — Outros ativos financeiros" (Tabela 16).

²⁹ Em grande medida, os SFA têm seguido uma estratégia de troca de financiamento fora das AP por financiamento obtido junto das AP, nomeadamente do Estado. Este resultado é evidenciado pela análise cruzada da forma como os SFA obtêm a receita e aplicam a despesa com passivos financeiros. Os empréstimos e aumentos de capital concedidos pelo Estado a empresas públicas, designadamente às empresas de transporte, visaram, sobretudo, a reestruturação financeira do sector, tendo-se dado continuidade ao processo de substituição de dívida bancária por financiamento do Estado.

³⁰ Relativamente a 2018, a despesa do Estado em ativos financeiros contempla ainda a verba de 242 M€, da qual: 62M€ para "Incêndios florestais 2017" e 180 M€ para "Regularização de passivos e aplicação em ativos financeiros da Administração Central".

178. No seu parecer sobre a CGE, o Tribunal de Contas (TdC) fez notar uma sobrevalorização da despesa com ativos financeiros, no valor de 1203 M€,³¹ uma vez que corresponderam a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos, sem qualquer expectativa de retorno para o Estado. Esta é uma diferença principal no apuramento de contas entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional. O segundo é apurado pela autoridade estatística nacional que não está sujeita ao dever de tutela e aplica o manual do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Este determina a inclusão no saldo orçamental da despesa em ativos financeiros de retorno duvidoso, que é então classificada como transferência de capital. O mesmo grau de exigência não se verifica no apuramento pela DGO em contabilidade pública, sendo frequentes os registos como despesa não efetiva (não contando, por isso, para o saldo global) as aquisições de ativos financeiros de retorno duvidoso.

179. A receita do Estado com ativos financeiros adveio, sobretudo, da amortização de empréstimos anteriormente concedidos a SFA, à Administração Local (AdL) e à Administração Regional (AdR). A receita do Estado com ativos financeiros arrecadada em 2019 fixou-se em 797,8 M€, dos quais 713,8 M€ dizem respeito a reembolsos de empréstimos, dos quais 519,2 M€ por SFA, 114,3 M€ por entidades da AdL do Continente e 76,2 M€ por entidades da AdR (Tabela 17).

Tabela 17 – Receita do Estado em operações com ativos financeiros
(em milhões de euros e em percentagem)

Receita do Estado com Ativos Financeiros	2018		2019		Grau de execução (%)		
	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	2017	2018	2019
Títulos a médio e longo prazos (sociedades financeiras)	-	0,5	-	-	-	-	-
Empréstimos a médio e longo prazos	746,1	910,6	706,5	713,8	64,7	122,0	101,0
Sociedades e quase-soc. não financeiras	0,2	0,2	0,2	0,3	298,5	77,3	170,8
Sociedades financeiras	-	0,3	-	-	-	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	585,6	596,1	581,7	519,2	33,7	101,8	89,3
Administração Regional	86,5	86,5	81,9	76,2	100,0	100,0	93,1
Administração Local - Continente	66,1	186,9	37,1	114,3	234,3	282,6	308,0
Administração Local - Regiões Autónomas	5,4	38,0	3,1	1,0	165,3	704,9	34,0
Famílias	0,1	0,4	0,0	0,2	597,1	703,6	600,3
Resto do Mundo, países terceiros e org. intern.	2,3	2,3	2,5	2,5	99,9	99,7	100,3
Recuperação de créditos garantidos	-	194,1	215,1	80,7	20,3	-	37,5
Alienação de partes sociais de empresas	-	0,0	-	-	-	-	-
Outros ativos financeiros	-	0,2	-	3,4	-	-	-
Total da receita com ativos financeiros	746,1	1 105,5	921,6	797,8	105,0	148,2	86,6

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2018-19, CGE/2018-2019) e cálculos da UTAO.

180. A execução da receita do Estado com ativos financeiros veio a situar-se abaixo da previsão inicial. Face à previsão inicial do OE/2019, a receita com ativos financeiros registou um grau de execução de 86,6%, tendo registado um desvio de 123,7 M€ abaixo da previsão inicial para o conjunto do ano. Este resultado ficou a dever-se ao baixo grau de execução da recuperação de créditos garantidos (37,5%), tendo sido recuperados apenas 80,7 M€ destes créditos, face a uma previsão inicial de 215,1 M€ (Tabela 18).

4.3 Aplicações financeiras dos SFA em 2019

181. Em 2019, a despesa com ativos financeiros dos SFA concentrou-se em títulos a curto prazo, títulos a médio e longo prazos, empréstimos a médio e longo prazos e outros ativos financeiros, tendo ficado muito abaixo do previsto inicialmente. No ano de 2019, a despesa com ativos financeiros dos SFA ascendeu a 5939,8 M€. Face à previsão inicial, a despesa com ativos financeiros dos SFA situou-se abaixo do valor inscrito no OE/2019 (8592,2 M€), registando um grau de execução global de 69,1% (Tabela 18). Este quadro mostra a despesa paga por entidade dos SFA, desagregada por aquelas rubricas. A dispersão das taxas de execução em torno desse indicador médio é enorme, variando entre 3,9% (Fundo de Regularização da Dívida Pública) e 2966,1% (Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento).

³¹ Tribunal de Contas, [Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019](#), pp. 2, 89 e 90.

As rubricas com maior expressão material são Outros ativos financeiros (58,4% do total da despesa executada pelos SFA em operações com ativos financeiros), títulos a curto prazo (18,3% do total), empréstimos a médio e longo prazos (11,3% do total) e títulos a médio e longo prazo (9,2% do total).³²

182. O valor despendido pelos SFA a título de outros ativos financeiros ascendeu a 3470,5 M€, sendo a previsão orçamental inicial de 5846,9 M€. Excluindo as verbas aplicadas por Fundo de Garantia de Depósitos (1902,5 M€), Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (249,3 M€) e Instituição Financeira de Desenvolvimento (97,4 M€), há a salientar a injeção de capital efetuada pelo Fundo de Resolução no Novo Banco, no valor de 1149,3 M€, ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente. Face à previsão inicial, esta rubrica registou um grau de execução de 59,4%.

183. A despesa dos SFA com empréstimos a médio e longo prazos foi de 668,4 M€, menos de metade do valor previsto inicialmente no OE/2019. Os empréstimos a médio e longo prazo mais relevantes concedidos pelos SFA foram efetuados pelas seguintes entidades:

— IAPMEI — Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P.	299,6 M€
— Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	140,1 M€
— Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A.	100,0 M€
— Instituto do Turismo de Portugal, I.P.	66,2 M€
— Fundo de Apoio Municipal	38,7 M€.

³² Compulsado o [parecer sobre a CGE/2019 elaborado pelo TdC](#), regista-se a omissão na Tabela 18 da rubrica Financiamentos e garantias prestados por SFA e EPR que, em termos líquidos, ascendeu a 1984 M€; pp. VIII, §332, 2, 3, 209 e 2010.

Tabela 18 – Despesa dos SFA em operações com ativos financeiros
(em milhões de euros e em percentagem)

Despesa dos SFA em Ativos Financeiros	2019			Grau de execução (%)
	Dotação inicial (M€)	Dotação corrigida (M€)	Execução (M€)	
Depósitos, certificados de depósito e poupança	67,2	87,0	51,1	76,0
Títulos a curto prazo, dos quais:	362,2	1 188,7	1 089,2	300,7
Centro Hospitalar de Lisboa Central EPE	-	0,2	0,2	-
Fundação Centro Cultural de Belém	2,1	0,5	-	-
Fundo Ambiental	17,0	217,0	200,0	1 176,5
Fundo de Acidentes de Trabalho	-	38,5	38,5	-
Fundo de Coinvestimento 200M	-	8,6	8,6	-
Fundo de Estabilização Tributário	-	93,6	93,6	-
Fundo de Garantia Automóvel	-	4,0	4,0	-
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	-	26,7	26,7	-
Fundo de Reestruturação do Setor Solidário	91,1	91,1	26,7	29,3
Fundo de Regularização da Dívida Pública	202,0	283,0	266,9	132,1
Fundo para a Inovação Social	-	19,1	18,8	-
Fundo para as Relações Internacionais, I.P.	-	60,0	60,0	-
Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.	-	150,0	150,0	-
Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.	50,0	-	-	-
Instituto Politécnico de Setúbal	-	1,2	-	-
Parública - Participações Públicas, S.G.P.S., S.A.	-	194,9	194,9	-
SAS - Universidade De Coimbra	-	0,3	0,3	-
Títulos a médio e longo prazo	536,2	792,7	544,4	101,5
Caixa-Geral de Aposentações, I.P.	260,9	595,6	533,7	204,5
Fundação Centro Cultural de Belém	-	2,9	-	-
Fundo de Regularização da Dívida Pública	275,0	194,0	10,7	3,9
Instituto de Ação Social das Forças Armadas	0,3	0,3	-	-
Empréstimos a curto prazo	0,8	0,9	0,2	23,4
Empréstimos a médio e longo prazos, do qual:	1 383,1	1 336,6	668,4	48,3
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	299,9	300,6	140,1	46,7
Fundo Azul	10,0	10,0	0,8	8,2
Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema	30,0	17,0	2,3	7,8
Fundo de Apoio Municipal	78,7	48,7	38,7	49,2
Fundo de Capital e Quase Capital	15,9	15,9	9,1	57,4
Fundo de Fomento Cultural	0,0	0,0	-	-
Fundo de Fundos para a Internacionalização	1,0	-	-	-
Fundo de Reestruturação do Setor Solidário	17,0	17,0	-	-
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.	389,8	374,8	299,6	76,9
Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	400,0	400,0	100,0	25,0
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	23,9	24,7	1,8	7,7
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	0,3	0,3	-	-
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	2,6	3,8	1,3	50,9
Instituto do Turismo de Portugal, I.P.	100,2	110,0	66,2	66,1
Metro Porto, S.A.	0,1	0,1	-	-
Parública - Participações Públicas, S.G.P.S., S.A.	0,7	0,7	0,4	56,0
Serviços Sociais da GNR	8,0	8,0	6,6	82,5
Serviços Sociais da PSP	0,3	0,3	0,0	3,3
Transtejo - Transportes Tejo, S.A.	4,7	4,7	1,3	27,7
Dotações de Capital	96,5	66,7	14,5	15,1
Unidades de participação	299,3	268,2	101,5	33,9
Outros ativos financeiros	5 846,9	6 013,0	3 470,5	59,4
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	175,5	174,8	11,8	6,7
Centro Hospitalar de Leiria, EPE	-	0,1	0,1	-
EAS - Empresa de Ambiente na Saúde, Unipessoal Lda	1,6	1,6	1,0	62,4
Fundação Centro Cultural de Belém	2,1	0,8	-	-
Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento	0,6	0,6	16,9	2 966,1
Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP	2,9	2,7	2,7	90,9
Fundo de Capital e Quase Capital	6,9	6,9	5,0	72,5
Fundo de Contragarantia Mútuo	76,5	76,5	14,8	19,4
Fundo de Fundos para a Internacionalização	0,9	-	-	-
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo	476,7	476,7	249,3	52,3
Fundo de Garantia de Depósitos	3 841,0	3 841,0	1 902,5	49,5
Fundo de Resolução	935,2	1 149,4	1 149,3	122,9
Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético	133,1	82,5	-	-
Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	98,8	98,8	97,4	98,6
Instituto do Turismo de Portugal, I.P.	-	9,0	9,0	-
Parbanca, S.G.P.S., S.A.	22,0	22,0	-	-
Parparticipadas, S.G.P.S., S.A.	-	0,9	0,8	-
Parública - Participações Públicas, S.G.P.S., S.A.	-	2,0	2,0	-
Parvalorem, S.A.	6,5	-	-	-
Sagesecur - Est., Desenv. e Part. em Proj. de Inv. Em Valores Mobiliários, S.	0,7	0,7	0,5	65,4
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	59,4	59,4	7,4	12,4
SPGM - Sociedade de Investimento, SA	5,6	5,6	-	-
SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais	0,1	0,1	0,1	103,3
UL - Instituto Superior Técnico	-	0,1	0,0	-
WIL - Projetos Turísticos, S.A.	0,8	0,8	-	-
Total da despesa com ativos financeiros	8 592,2	9 753,8	5 939,8	69,1

Fontes: Ministério das Finanças [Sistemas aplicacionais da DGO (SIGO), OE/2019, CGE/2019] e cálculos da UTAO.

184. Por fim, alguns SFA também aplicaram verbas significativas em títulos a curto prazo (1089,2 M€) e a médio e longo prazos (544,4 M€), no montante global de 1633,7 M€, salientando-se as aplicações efetuadas pelas seguintes entidades:

- Em títulos a curto prazo:
 - Fundo de Regularização da Dívida Pública 266,9 M€
 - Fundo Ambiental 200,0 M€
 - Parpública — Participações Públicas, S.G.P.S., S.A. 194,9 M€
 - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. 150,0 M€
 - Fundo de Estabilização Tributário 93,6 M€
- Em títulos a médio e longo prazos:
 - Caixa-Geral de Aposentações, I.P. 533,7 M€.

185. A receita dos SFA com ativos financeiros proveio, sobretudo, do reembolso de títulos a curto, médio e longo prazos e de empréstimos anteriormente concedidos pelos SFA. A receita dos SFA com ativos financeiros, arrecadada em 2019, fixou-se em 3670,5 M€, dos quais 500,4 M€ dizem respeito a reembolsos de empréstimos a médio e longo prazos, 357,8 M€ a reembolsos de títulos de curto prazo, e 332,8 M€ a reembolsos de títulos a médio e longo prazos (Tabela 19).

Tabela 19 – Receita dos SFA em operações com ativos financeiros

(em milhões de euros e em percentagem)

Receita dos SFA com Ativos Financeiros	2018		2019		Grau de execução (%)	
	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	2018	2019
Depósitos, certificados de depósito e poupança	4,5	7,0	2,5	0,0	156,0	1,9
Títulos de curto prazo	423,1	122,0	555,5	357,8	28,8	64,4
Títulos a médio e longo prazos	698,0	469,0	643,3	332,8	67,2	51,7
Sociedades e quase-soc. não financeiras	0,1	0,0	-	0,0	0,8	
Sociedades financeiras	312,0	319,3	321,0	330,5	102,3	103,0
Administração Central - Estado	376,3	140,0	320,0	0,1	37,2	0,0
Resto do Mundo, países terceiros e org. intern.	9,8	9,8	2,3	2,3	100,0	100,0
Empréstimos a curto prazo	0,5	3,4	2,2	3,2	716,7	150,6
Empréstimos a médio e longo prazos:	491,9	397,2	522,7	500,4	80,8	95,7
Sociedades e quase-soc. não financeiras	380,5	282,6	449,5	425,8	74,3	94,7
Administração Central - SFA	83,3	68,2	40,5	37,0	81,9	91,3
Administração Local - Continente	11,6	25,5	14,7	20,3	219,2	138,0
Administração Local - Regiões Autónomas	0,3	0,4	0,5	0,4	116,2	88,2
Inst. Sem Fins Lucrativos e Famílias	16,1	20,6	17,7	16,9	127,7	95,8
Ações e outras participações e unidades de participaç	52,6	92,9	103,2	78,6	176,6	76,1
Outros ativos financeiros	4 084,3	2 613,5	4 581,4	2 397,6	64,0	52,3
Total da receita com ativos financeiros	5 755,0	3 705,0	6 410,8	3 670,5	64,4	57,3

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO (SIGO), OE/2019, CGE/2019) e cálculos da UTAO.

186. A execução da receita dos SFA com ativos financeiros situou-se abaixo da previsão inicial. Face à previsão inicial do OE/2019, a receita com ativos financeiros registou um grau de execução de 57,3%, tendo registado um desvio de 2740,3 M€ abaixo da previsão inicial para o conjunto do ano (6410,8 M€). Este desvio expressivo diz respeito a receita de "outros ativos financeiros", cujo encaixe pelos SFA ficou 2183,8 M€ abaixo do previsto. A receita dos SFA com as aplicações em títulos de curto prazo e de médio e longo prazos também ficou abaixo do previsto em 197,7 M€ e 310,4 M€, respetivamente. Por seu lado, a receita de empréstimos a médio e longo prazos situou-se 22,4 M€ abaixo do orçamentado (Tabela 19).

5 Dívida financeira pública e privada

187. O presente capítulo apresenta a evolução da dívida pública segundo dois conceitos: dívida direta e dívida de Maastricht. No caso da dívida direta do subsector Estado, esta é calculada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de Maastricht é apurada pelo Banco de Portugal, de acordo os critérios estatísticos uniformizados pelo Eurostat. Estes dois conceitos de dívida pública divergem essencialmente no âmbito sectorial e no nível de consolidação. Consequentemente, a dívida direta regista apenas a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de Maastricht inclui todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas. Adicionalmente, a dívida direta não é consolidada do crédito concedido nem do crédito obtido pelo subsector Estado junto dos restantes subsectores, enquanto a dívida de Maastricht exclui esses passivos financeiros emitidos por subsectores das Administrações Públicas que sejam detidos por outros subsectores. No entanto, importa salientar que estes dois conceitos de dívida pública excluem as dívidas não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas. É por esta razão que a UTAO construiu o próximo capítulo, a fim de habilitar os leitores com uma visão de conjunto sobre as responsabilidades, financeiras e não-financeiras, das AP.

5.1 Dívida direta do Estado

188. Prosseguiu em 2019 a recomposição do stock da dívida direta iniciada anos antes, i.e., o acréscimo do peso da dívida titulada a médio e longo prazos por contrapartida da redução no peso da dívida às organizações internacionais. A gestão da dívida pública direta do Estado é regulada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), sendo as operações financeiras realizadas pelo IGCP. A dívida direta do Estado é essencialmente composta (Tabela 20) por dívida titulada, dívida a retalho detida pelo sector institucional Famílias e dívida detida pelas instituições internacionais decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).³³ Quanto à dívida titulada, observou-se em 2019 um aumento dos títulos com maturidade de médio e longo prazos. Em 2019, o IGCP emitiu dívida pública fundada de Obrigações do Tesouro, essencialmente com maturidade de dez anos, seguida da maturidade quinze anos. A maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos em 2019 situou-se em 10,7 anos (10,3 anos em 2018).³⁴ Relativamente à dívida não titulada, verificou-se um aumento residual do peso do stock de dívida pública detido pelo sector institucional Famílias (de 11,5% da dívida direta total em 2018 para 11,6% em 2019), sendo que o acréscimo do valor de Certificados do Tesouro foi superior ao dos Certificados de Aforro. De acordo com a informação no relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2019 situou-se em 7,5 anos (7,8 anos em 2018). Excluindo os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta seria de 6,2 anos no final de 2019.

³³ A dívida pública encontra-se desagregada nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos, e títulos. No caso da dívida titulada, esta pode ser transacionada entre investidores. Relativamente aos Certificados de Aforro e do Tesouro, estes pertencem à categoria "numerário e depósitos", os quais são um passivo financeiro para o IGCP e um ativo para o sector institucional Famílias, entrando na definição do agregado monetário M3 praticada na área do euro. Excluindo o caso dos Bilhetes do Tesouro, os valores da Tabela 20 exprimem o valor nominal dos instrumentos emitidos, i.e., o valor que o IGCP terá de reembolsar na maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são registados nesta tabela de acordo com o valor que o IGCP recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP irá reembolsar na maturidade se a taxa de juro implícita na rentabilidade ou yield do título no momento do leilão for negativa (positiva). Assim, a diferença entre o valor descontado no dia da emissão e o valor nominal a pagar no dia do reembolso corresponde ao juro "pago" (com taxas de juros negativas será "recebido").

³⁴ De acordo com a definição que consta na Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), a dívida fundada refere-se à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

Tabela 20 – Dívida direta do subsector Estado

(milhões de euros)

	Stock em 31 de dezembro (M€)			Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Titulada	150 157	161 550	168 032	65,8	66,9	7,6	4,0	11 393	6 483
Curto prazo	20 103	22 211	22 657	9,0	9,0	10,5	2,0	2 109	445
Médio e longo prazo	130 054	139 338	145 376	56,7	57,9	7,1	4,3	9 284	6 037
Não titulada	31 051	32 381	33 352	13,2	13,3	4,3	3,0	1 330	971
Certificados de Aforro	11 941	11 872	12 020	4,8	4,8	-0,6	1,3	- 69	149
Certificados do Tesouro	15 033	16 418	17 049	6,7	6,8	9,2	3,8	1 384	631
Outra	4 077	4 091	4 283	1,7	1,7	0,4	4,7	15	191
PAEF	57 056	51 628	49 628	21,0	19,8	-9,5	-3,9	-5 427	-2 000
Dívida direta total	238 263	245 558	251 012	100,0	100,0	3,1	2,2	7 295	5 454
<i>Por memória:</i>						-	-	0	0
<i>Transaccionável</i>	145 512	152 998	157 358	62,3	62,7	5,1	2,8	7 486	4 360
<i>Não Transaccionável</i>	92 751	92 957	94 278	37,9	37,6	0,2	1,4	206	1 321
Euro	228 996	241 542	246 751	98,4	98,3	5,5	2,2	12 546	5 209
Não euro	9 267	4 017	4 261	1,6	1,7	-56,7	6,1	-5 250	245
<i>Contas margem</i>	528	397	624	0,2	0	-24,9	57,3	-132	227

Fontes: CGE/2019, relatório anual do IGCP referente a 2019 e cálculos da UTAO.

189. Durante o ano 2019, assistiu-se a uma melhoria na classificação do crédito atribuída pelas agências de notação financeira DBRS e Standard & Poor's, pelo que a dívida pública portuguesa subiu dentro da categoria considerada "investimento". No dia 15 de março de 2019, a agência Standard & Poor's subiu o *rating* da dívida pública portuguesa de longo prazo, de BBB- para BBB com perspetiva estável, melhorando dentro do nível de investimento. Para este resultado contribuiu a consolidação orçamental, as perspetivas de redução da dívida pública e o reembolso antecipado do empréstimo concedido pelo Fundo Monetário Internacional no âmbito do PAEF. Posteriormente, no dia 4 de outubro de 2019, a agência DBRS subiu a notação de crédito da dívida soberana portuguesa de longo prazo, de BBB para BBB (*high*) com perspetiva estável, subindo também dentro da categoria considerada como investimento. Para esta decisão contribuiu uma combinação de fatores: o saldo orçamental próximo do equilíbrio, a descida do rácio da dívida pública e a melhoria dos rácios de capital do sistema bancário.

190. As Obrigações do Tesouro (OT) constituem o principal instrumento de financiamento da dívida direta, tendo o IGCP utilizado leilões e um sindicato bancário para novas emissões em 2019, bem como um leilão de troca que visou assegurar simultaneamente a emissão e a amortização de OT. Os leilões de emissão de OT ao longo do ano somaram 9936 M€, desdobrando-se entre 9493 M€ nas fases competitivas e 443 M€ nas fases não competitivas.³⁵ Em janeiro de 2019, foi emitido através de um sindicato bancário o montante de 4000 M€ (Tabela 21), o qual correspondeu à abertura da nova linha com maturidade de 10 anos OT 1,95% junho 2029. Adicionalmente, os leilões de troca somaram 4302 M€ e visaram substituir as OT com maturidades mais curtas (2020, 2021 e 2022) por maturidades mais longas (2023, 2026, 2027, 2028, 2030 e 2034), contribuindo para alongar a maturidade média do *stock* de dívida pública. Em sentido oposto, as amortizações durante 2019 corresponderam ao saldo vivo no início do ano da OT 4,75% Junho 2019, no montante de 8143 M€. Relativamente aos restantes instrumentos, de salientar que os montantes mais elevados de emissões e amortizações correspondem aos instrumentos de curto prazo: Bilhetes do Tesouro, Certificados de Aforro, Certificados do Tesouro e Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC).

³⁵ Os valores são nominais.

Tabela 21 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2019
(em milhões de euros)

	31/12/2018	Fluxos durante 2019			31/12/2019
		Emissões	Amortizações	Outros	
Dívida direta	245 558	54 052	46 715	-1 883	251 012
<i>da qual:</i>					
Obrigações do Tesouro	125 095	20 505	12 757	-1 955	130 887
<i>das quais:</i>					
<i>Leilão</i>	-	9 936			-
<i>Sindicato</i>	-	4 000			-
<i>Troca</i>	-	4 302	4 302		-
<i>Amortizações</i>			8 143		
ORTV	7 950				7 950
Bilhetes do Tesouro	13 660	14 356	16 033		11 983
PAEF	51 628		2 000		49 628
Certificados de Aforro	11 872	809	660		12 020
Certificados do Tesouro	16 418	3 848	3 217		17 049
CEDIC	7 595	13 318	11 192		9 720
MTN (euro)	2 270				2 270
MTN (moeda não euro)	4 017	259	86	72	4 261

Fontes: Boletim mensal do IGCP, relatório anual do IGCP e cálculos da UTAO. | Notas (i) Os montantes exprimem os valores nominais dos instrumentos, exceto no caso dos Bilhetes do Tesouro, que se encontram em valor descontado (vide nota de rodapé 33). (ii) A coluna "Outros" incluiu essencialmente mais-valias e menos-valias, bem como variações cambiais. (iii) As siglas ORTV, CEDIC e MTN correspondem, respetivamente, às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável, aos Certificados Especiais de Dívida Pública e às Medium Term Notes.

5.2 Dívida pública de Maastricht

191. Esta secção apresenta a evolução da dívida pública na ótica de Maastricht ao longo dos últimos anos. Mostra a desagregação da equação dinâmica da dívida, bem como a decomposição por instrumento e por subsector.

192. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht situou-se em 116,8% do PIB no final de 2019, o que corresponde a uma redução de 4,6 p.p. face ao final do ano anterior. A redução no rácio da dívida pública resultou, à semelhança do ano 2018, do crescimento nominal do PIB e do saldo primário. Os efeitos da taxa de juro implícita na dívida e dos ajustamentos défice-dívida contribuíram para o aumento do rácio, atenuando parcialmente os efeitos descendentes. O efeito do crescimento do PIB nominal foi mais forte que o efeito da taxa de juro, pelo que o designado "efeito dinâmico" teve um contributo descendente para o rácio da dívida pública.

Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB
(milhões de euros)

	INE e BdP			
	2017	2018	2019	Variação 2019
Dívida Pública (% do PIB)	126,1	121,5	116,8	-4,6
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-5,4	-4,7	-4,6	-
2. efeito do saldo primário	-0,8	-3,0	-3,0	0,0
3. efeito dinâmico (4+5)	-2,6	-2,3	-2,0	0,3
4. efeito taxa de juro	3,8	3,3	3,0	-0,4
5. efeito PIB nominal	-6,3	-5,7	-5,0	0,7
6. ajustamento défice-dívida	-2,0	0,7	0,4	-0,3

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: os números nesta tabela diferem dos que constam no relatório do MF com a CGE/2019 porque se baseiam nas estatísticas oficiais mais recentes sobre dívida e PIB (Banco de Portugal e INE, respetivamente). O efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à fórmula

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

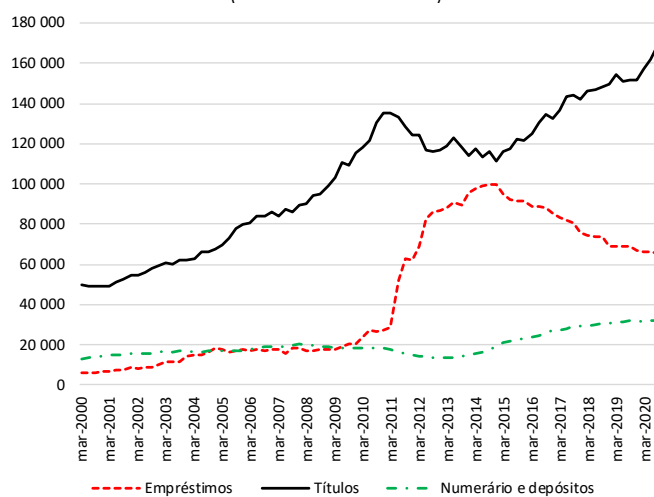
em que b_t corresponde ao rácio da dívida pública no PIB nominal, sp_t é o saldo primário em percentagem do PIB nominal, a_t são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal, y_t é a taxa de crescimento nominal do PIB e i_t é a taxa de juro nominal implícita na dívida pública. Os índices inferiores t e $t-1$ designam os períodos em que as variáveis referidas são medidas. A dedução e a interpretação completa desta equação está disponível na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

193. Quanto ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2019, este situou-se em 235,5 mil M€, o que corresponde a um aumento de 2859 M€. Consequentemente, registou-se uma utilização líquida de 2137 M€ dos depósitos das Administrações

Públicas, os quais totalizavam 14,5 mil M€ no final de 2019. A utilização de depósitos é uma das componentes incluídas no ajustamento défice-dívida no âmbito da decomposição da equação dinâmica da dívida pública.

194. A alteração no peso dos instrumentos passivos da dívida pública de Maastricht em 2019 seguiu a mesma evolução dos anos anteriores, ou seja, um acréscimo no peso dos títulos de dívida (instrumento que inclui Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro) e da dívida pública detida pelo sector institucional Famílias, por contrapartida da descida dos empréstimos no âmbito do PAEF. O valor da dívida pública sob a forma de empréstimos desceu de 69,1 mil M€ no final de 2018 para 66,5 mil M€ (Gráfico 29), devido, sobretudo, ao contributo da amortização antecipada no montante de 2 mil M€ do empréstimo concedido ao abrigo da Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira. O peso relativo dos empréstimos desceu de 27,7% no final de 2018 para 26,6% no final de 2019. Consequentemente, registou-se um aumento do peso dos restantes instrumentos: o acréscimo da dívida pública sob a forma do instrumento “numerário e depósitos”, que inclui os Certificados de Aforo e os Certificados do Tesouro Poupança Crescimento, bem como o acréscimo do instrumento títulos, sobretudo, devido ao contributo das Obrigações do Tesouro. O peso dos títulos subiu de 59,9% para 60,7% durante o ano 2019, enquanto o “numerário e depósitos” aumentou de 12,4% para 12,7%.

**Gráfico 29 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento:
março de 2010 a março de 2020**
(em milhões de euros)

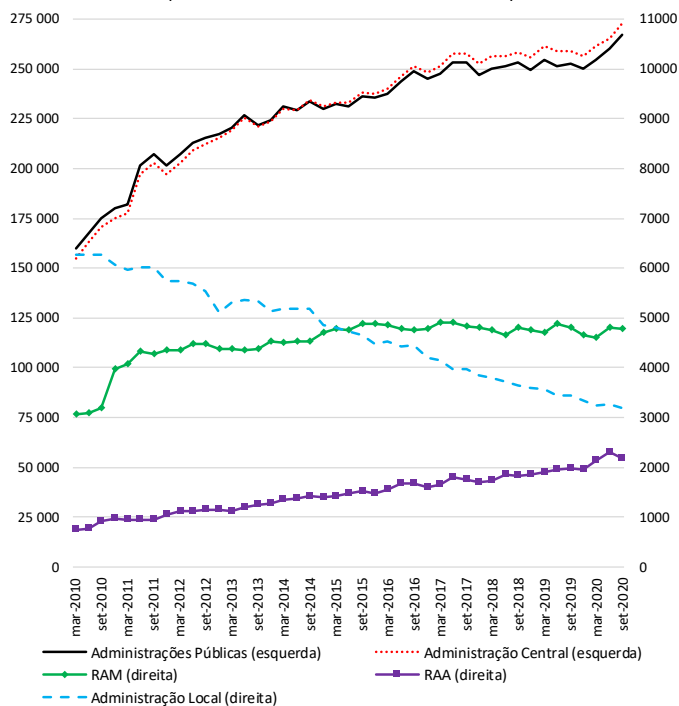


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

195. O montante da dívida das Administrações Públicas na ótica de Maastricht encontra-se próximo do montante da dívida de Maastricht da Administração Central devido à consolidação do crédito concedido e do crédito obtido entre subsectores. Desde 2010 que se regista um incremento da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em contraste com a descida observada na Administração Local (Gráfico 30). No caso da Região Autónoma da Madeira, esta apresentou uma subida até 2015, tendo posteriormente evidenciado uma estabilização. No final de 2019, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas situou-se em 250,0 mil M€, o que reflete um aumento de 722 M€ face ao final do ano 2018. De referir que a dívida de Maastricht da Administração Local é constituída, essencialmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

**Gráfico 30 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector:
março de 2010 a março de 2020**

(em milhões de euros nos dois eixos)

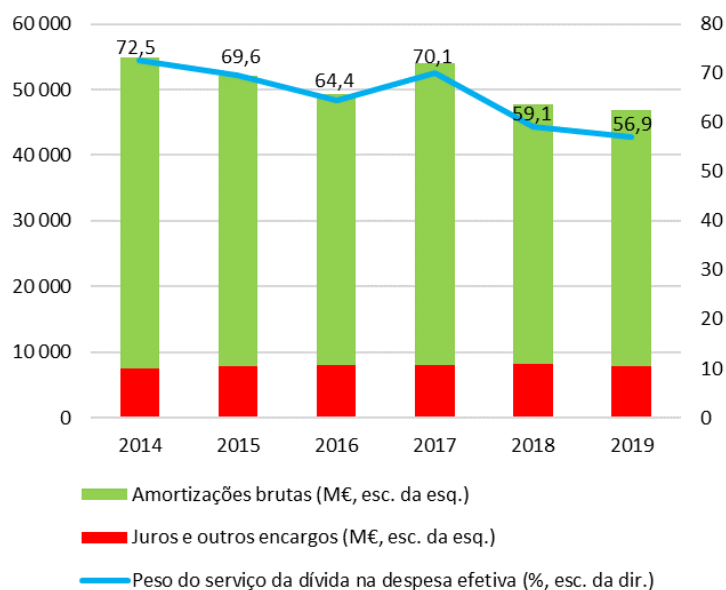


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública detida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas. A análise subjacente a este gráfico foca-se na evolução da dívida de cada subsector público, independentemente da fonte de financiamento, pelo que se apresenta a dívida de cada subsector/região não consolidada com os restantes subsectores.

5.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva

196. O serviço da dívida reflete o montante de recursos financeiros que o sector público consome durante um período de tempo (mês, trimestre ou ano) para pagar os encargos (juros, comissões, impostos) e os reembolsos do capital em dívida. Na presente secção os dados correspondem ao conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social na ótica da contabilidade pública devido à disponibilidade e detalhe da informação. Deste modo, os dados incluem os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do Estado, bem como os encargos e as amortizações pagas por Serviços e Fundos Autónomos às instituições financeiras e às instituições da União Europeia. A dívida direta do Estado é gerida pelo IGCP, enquanto no caso da dívida contraída por uma parte dos Serviços e Fundos Autónomos, esta foi obtida junto do Tesouro (emissões do IGCP), instituições financeiras e instituições da União Europeia. Em termos gerais, o peso do serviço da dívida na despesas efetiva tem descido ao longo do horizonte 2014–2019 (Gráfico 31), desde 72,5% em 2014 até 56,9% em 2019.

Gráfico 31 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social
(milhões de euros e percentagem da despesa direta)



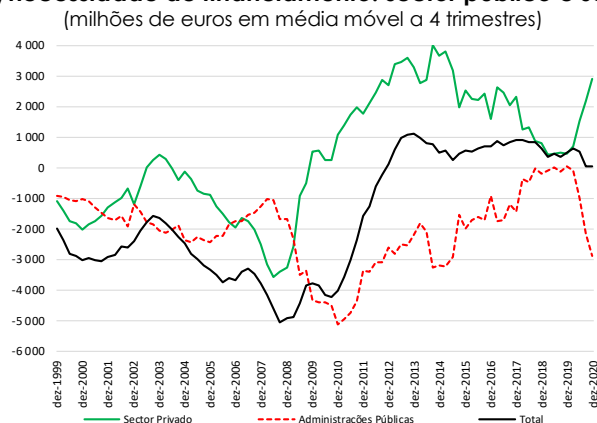
Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

5.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

197. A evolução do saldo orçamental e da dívida pública deve ser analisada em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, visto que o sector público e o sector privado se influenciam reciprocamente. Nesta secção regressa a análise em contabilidade nacional. O sector institucional das AP apresentou um contributo positivo para o financiamento da economia portuguesa em 2019 pela primeira vez desde o início da série estatística em 1995. Nesta análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa apresentou em 2019 capacidade de financiamento (Gráfico 32) no valor de 2,0 mil M€ (1,0% do PIB), desagregando-se entre 0,2 mil M€ no sector das Administrações Públicas e 1,9 mil M€ no sector privado. No entanto, este resultado reflete uma deterioração homóloga (0,5 mil M€) na capacidade de financiamento entre 2018 e 2019, devida à deterioração no sector privado (1,4 mil M€), sendo parcialmente compensado pela subida no sector das Administrações Públicas (0,9 mil M€).

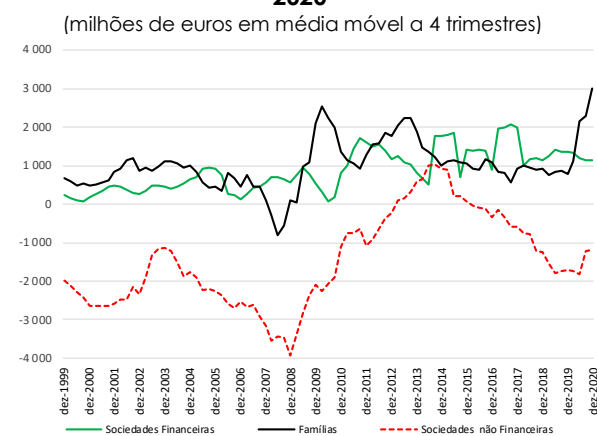
198. Dentro do sector privado em 2019, os sectores institucionais Famílias e Sociedades Financeiras continuaram a registar capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras apresentou necessidade de financiamento. No entanto, estes três sectores institucionais evoluíram de maneira diferente no ano em apreço. O sector institucional Famílias apresentou em 2019 uma capacidade de financiamento (Gráfico 33) no valor de 3,2 mil M€, inferior à registada em 2018 (3,7 mil M€), enquanto as Sociedades Financeiras aumentaram a sua capacidade de financiamento de 4,5 mil M€ em 2018 para 5,5 mil M€ em 2019. Em sentido contrário, as Sociedades Não Financeiras evidenciaram necessidade de financiamento em 2019 (6,7 mil M€) superior à observada no ano anterior (5,0 mil M€).

Gráfico 32 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado, 1999 a 2020



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2019 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2019.

Gráfico 33 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado, 1999 a 2020



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

199. A explicação principal para a evolução da Posição de Investimento Internacional (PII) de um país está nos fluxos acumulados ao longo dos anos da capacidade/necessidade de financiamento, e esta variável é aferida pela soma da balança corrente com a de capital. Por definição estatística, o stock da PII encontra-se desagregado de diversas formas: por categoria funcional, por tipo de instrumento, por sector institucional ou por moeda de denominação. Para cada categoria funcional, instrumento, sector ou moeda, o saldo é obtido pela diferença entre ativos e passivos. Quanto aos instrumentos, estes podem ser desagregados entre instrumentos de capital e instrumentos de dívida. Os instrumentos de capital incluem, por exemplo, os títulos representativos da propriedade de empresas (ações), enquanto os instrumentos de dívida registam os empréstimos entre o sector financeiro, os títulos de obrigações emitidos pelas empresas e as obrigações soberanas. Com efeito, a dívida externa bruta da economia portuguesa corresponde aos instrumentos de dívida e é obtida pela soma de passivos incluídos nas seguintes três categorias funcionais: investimento direto, investimento de carteira e outro investimento. Deste modo, a dívida externa líquida reflete o saldo entre ativos e passivos dos instrumentos de dívida que se encontram dentro destas três categorias funcionais.

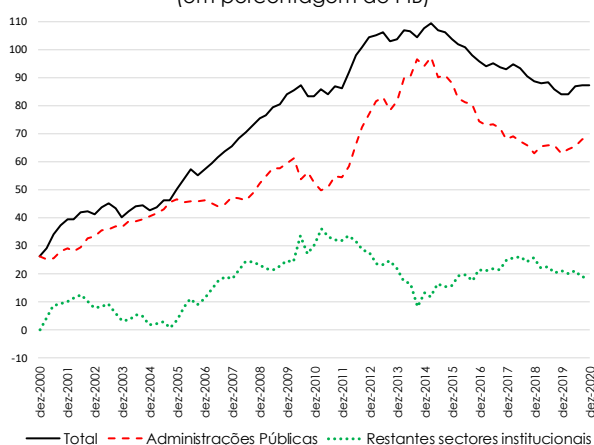
200. O peso da dívida externa líquida dentro da PII é elevado no caso da economia portuguesa, pelo que o financiamento externo de Portugal é obtido maioritariamente através de instrumentos de dívida. A composição da PII entre instrumentos pode ser alterada ao longo de cada período pelas transações entre detentores destes instrumentos. No limite, pode ocorrer uma alteração na composição da PII através de um aumento (uma descida) dos instrumentos de dívida por contrapartida da diminuição (subida) dos instrumentos de capital, mesmo nos períodos em que o fluxo de capacidade/necessidade de financiamento é próximo de zero.

201. No caso de um país que recorre a financiamento externo, os instrumentos de capital são considerados mais benéficos do que os instrumentos de dívida, visto que são pró-cíclicos com a

atividade económica, e as perdas num contexto de recessão são partilhadas com os credores. Em termos gerais, os instrumentos de capital correspondem às ações representativas do capital social das empresas, enquanto os instrumentos de dívida são as obrigações emitidas pelas empresas, os empréstimos e depósitos entre instituições, bem como as obrigações do Tesouro e os Bilhetes do Tesouro emitidos pelo Soberano. Os instrumentos de capital caracterizam-se, tipicamente, pela valorização (desvalorização) em períodos de expansão (recessão) económica, sendo os ganhos (as perdas) imputados ao acionista, existindo risco no capital investido. Posteriormente, os instrumentos de capital que estão dentro da categoria funcional "investimento direto" são considerados uma fonte de financiamento mais estável para as empresas do país, em oposição à categoria "investimento de carteira" que se caracteriza pela facilidade de transação (liquidez) nos mercados financeiros. Relativamente aos instrumentos de dívida, estes serão reembolsados quando atingirem a maturidade independentemente do ciclo económico, pelo que as perdas de uma recessão ficam no lado do devedor (desde que este não seja insolvente). Além disso, no caso dos instrumentos de dívida incluídos dentro da categoria funcional "investimento de carteira", estes caracterizam-se pela maior facilidade de transação em mercados financeiros, quando comparados com os instrumentos de dívida incluídos na categoria funcional "investimento direto".

202. Os títulos de dívida pública Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro são instrumentos de dívida incluídos na categoria funcional "investimento de carteira", pelo que o investidor terá maior facilidade em se desfazer dos títulos que tenham, entretanto, ficado mais arriscados (*i.e.*, risco aferido pelo aumento da taxa de juro implícita em mercado secundário). Consequentemente, será também mais difícil emitir novos títulos de dívida em conjunturas económicas adversas.

Gráfico 34 – Dívida externa líquida de Portugal, 2000 a 2020
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

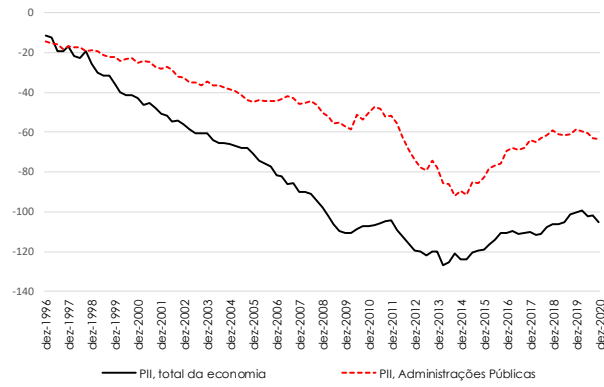
203. O peso da dívida externa líquida no PIB diminuiu entre o final de 2018 e o final de 2019, o que contribuiu para a melhoria da PII. A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, sendo que a dívida externa encontra-se presente nos instrumentos "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".³⁶ O peso da dívida externa de Portugal desceu de 88,9% do PIB no final de 2018 para 84,2% no final de 2019 (Gráfico 35), devido ao contributo do sector privado (25,7% no final de 2018 para 21,0% no final de 2019), enquanto a dívida externa do sector institucional manteve-se em 63,2%.³⁷ No entanto, apesar do valor da PII permanecer negativo, verificou-se uma evolução positiva em 2019, refletindo uma melhoria da PII de – 106,4% no final de 2018 para – 100,5% no final de 2019 (Gráfico 36).³⁸ Para esta evolução da PII em 2019, contribuiu sobretudo o sector privado. Os dados entretanto disponíveis para 2020 apontam para a deterioração da Posição de Investimento Internacional.

³⁶ Por definição estatística, os instrumentos da PII correspondem ao investimento direto, ao investimento de carteira, ao outro investimento, aos ativos de reserva, aos derivados financeiros e às opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. No caso da dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

³⁷ No entanto, importa salientar que as instituições financeiras residentes podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

³⁸ Os montantes da PII e da dívida externa líquida incluem títulos de dívida valorizados a preços de mercado, enquanto na data de amortização os títulos de dívida terão de ser reembolsados ao valor nominal.

Gráfico 35 – Posição de Investimento Internacional
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

204. O capítulo procura analisar as obrigações não-financeiras das Administrações Públicas, tendo em conta as limitações na informação disponível. A informação agregada e consolidada destas obrigações é muito frágil e a UTAO deparou-se com dificuldades semelhantes às que relatou na sua apreciação à CGE de 2018. Assim, o capítulo começa, na Secção 6.1, por expor os obstáculos principais encontrados na informação de base disponível na CGE/2019. As secções seguintes dão a conhecer o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento permanece por efetuar no final do ano. Assim, a Secção 6.2 analisa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 6.3 dá conta dos pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 6.4 informa sobre o prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2019. Na medida do exequível, a informação é cotejada com a de anos anteriores, tendo 2018 como principal ponto de comparação.

6.1 Limitações da informação disponível

205. A CGE/2019 faz o reporte da evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, mais uma vez, insuficiente. O relatório do MF referente à CGE/2019, na Subsecção III.4.4., descreve a evolução, em 2019, dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) e a situação dos Pagamentos em Atraso. Adicionalmente, relata a evolução dos passivos não financeiros e das contas a pagar das AP. No entanto, a informação disponibilizada é novamente insuficiente. A este respeito, é de referir as reiteradas críticas do Tribunal de Contas na apreciação das Contas Gerais do Estado, as quais mencionam que o relato agrupa dados provenientes de unidades orgânicas que utilizam critérios diferentes no reconhecimento e no registo contabilístico das suas obrigações não-financeiras e sem coerência, em múltiplos casos, com os valores indicados nos relatórios e contas respetivos. Apesar da evolução positiva, o sistema de contabilidade financeira permanece por aplicar em boa parte dos Serviços Integrados da Administração Central e, apesar dos progressos na homogeneização normativa, subsistem ainda hoje regras diferentes entre os diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas, para além de dificuldades na sua interpretação. Adicionalmente, a CGE/2019 volta a não mencionar os montantes da dívida não-financeira das Entidades Públicas Reclasificadas, e a reportar informação incompleta sobre os Hospitais EPE. No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados na CGE/2019 apresentados referentes a dezembro de 2019 não coincidem com os dados do relatório e contas consolidadas de 2019 do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Por fim, e em coerência com o ocorrido em anos anteriores, a CGE/2019 não disponibiliza informação no relatório sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local.

206. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2019 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2019. A UTAO, na apreciação à CGE/2018 deu nota desta limitação. A Proposta de Orçamento, assim como o Orçamento do Estado de 2019 (OE/2019) aprovado na Assembleia da República, contêm referências pontuais sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos e Pagamentos em Atraso. Todavia, não existem no OE/2019 objetivos quantificados que permitam a comparação posterior com a execução. Assim, a UTAO renova neste relatório a sugestão da incorporação em exercícios orçamentais, de informação relativo a objetivos anuais quantificados que permitam a comparação entre os resultados obtidos com as metas assumidas no momento da orçamentação. A existência de um plano plurianual a médio prazo, com objetivos anuais, permitiria aferir o cumprimento de metas. Perante a falta de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será realizada neste relatório apenas com base em números da execução de 2019, que serão contrastados com a informação de anos anteriores, com particular ênfase a de 2018. As fontes para este capítulo são o relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2018 e outras referências, de fontes oficiais identificadas em rodapé dos gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

207. Na identificação e quantificação da dívida não-financeira, e ao contrário de relatórios de anos anteriores, não foi possível contar com o parecer do Tribunal de Contas à CGE/2019. Devido à limitação da informação disponibilizada, a UTAO recorreu no passado, entre outras fontes, ao parecer sobre a CGE do Tribunal de Contas. Esta apreciação tem permitido ao longo dos anos colmatar as lacunas de informação da CGE sobre a dívida não-financeira, nomeadamente em relação às Entidades Públicas Reclassificadas e ao Serviço Nacional de Saúde. O Parecer à CGE/2019 do Tribunal de Contas não reporta a análise à dívida não-financeira da Administração Central. Apesar desta limitação e dentro do possível, a UTAO elaborou a sua análise.

6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

208. A dívida não-financeira corresponde ao conjunto de obrigações a pagar por parte de entidades das AP que não decorrem de crédito obtido (nem de contratos de locação financeira). Este universo reparte-se em “dívida comercial “ e “outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro”. A primeira, de maior relevância material, é composta pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. A segunda categoria de dívida não-financeira agrega as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que a entidade devedora esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais e à Segurança Social, transferências correntes por pagar para instituições de solidariedade social e devoluções de receita por efetuar.) A dívida não-financeira no final de 2019 mede o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, em que se inclui a dívida em mora, ou seja, as responsabilidades por pagar no final de 2019 que não foram liquidadas dentro do respetivo prazo legal de pagamento (os chamados *pagamentos em atraso*).

209. Tendo por base a limitação dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas, exposta na Secção 6.1 a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação recolhida nas fontes DGO e ACSS (neste caso, o Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2019). Contrapondo este relatório com o da CGE/2019 produzido pelo Ministério das Finanças são detetáveis discrepâncias em valores reportados de dívida não-financeira do SNS, pois os valores apresentados na CGE de contas a pagar resultam da informação disponibilizada pela ACSS referente a dezembro de 2019, e cujos valores são diferentes dos reportados no relatório e contas do SNS.

210. A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2019 da Administração Central e a comparação com anos anteriores encontra-se prejudicada. A Tabela 23 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central dos últimos quatro anos e procede à comparação dos resultados de 2019 com os de 2016, 2017 e 2018. No entanto esta análise é limitada pelo facto do valor total apurado em 2019 não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS). No entanto, uma outra dificuldade de comparação foi ultrapassada no que concerne à dívida não-financeira das entidades do SNS.³⁹ Os dados das contas 2018 e 2019 do SNS, agregavam na rubrica “outras contas a pagar”, uma rubrica nova na estrutura do Balanço em SNC-AP, a subconta “dívida a outros credores”, mas também a subconta “acrécimo de gastos em montantes não quantificáveis”. Perante esta situação, A UTAO solicitou à ACSS a desagregação da Rubrica de Balanço “Outras contas a pagar” para os anos 2018 e 2019. A resposta foi favorável e aqui se agradece, tendo permitido isolar os montantes da dívida a outros credores e, por consequência, apurar o valor da dívida não-financeira do SNS para os anos de 2018 e 2019.

211. Em 2019, a dívida não-financeira das AP está largamente concentrada nas unidades orgânicas que constituem o SNS. Tendo por base a informação da CGE/2019 e o Relatório e Contas elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, IP), é possível decompor a dívida não-financeira em parcelas correspondentes a diferentes agrupamentos organizacionais, bem como proceder a

³⁹Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: A dívida não-financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

comparações com o ano anterior (com o enquadramento descrito no parágrafo 210). Os dados constam da Tabela 23 e diferem dos apresentados no relatório da CGE/2019 devido aos factos relatados no parágrafo 209. No final de 2019, pelo terceiro ano consecutivo, a dívida não-financeira da Administração Central foi superior a 3 mil M€, totalizando 3038 M€, representando uma redução de apenas 82 M€ face a 2018, sendo esta evolução essencialmente justificada pela não consideração, por falta de dados, da dívida não-financeira das EPR. Caso estes dados fossem incluídos, possivelmente registar-se-ia, em 2019, um acréscimo no *stock* de dívida não-financeira. No fim de 2019, o *stock* da dívida não-financeira do SNS registou um ligeiro aumento (+ 10 M€), ascendendo a 2559 M€, i.e., 84,2% da dívida não-financeira apurada da Administração Central (AdC). Estes dados da dívida não-financeira da AdC em 2019 são resultado da suborçamentação e dos problemas de gestão que se verificam no SNS há muito tempo, e que se refletem na repetição de prejuízos ano após ano. Esta questão foi salientada pela UTAO na análise à evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde no período 2014 a 2018, que faz parte do [Relatório UTAO n.º 20/2019](#), de 22 de novembro, e volta a ser abordada no Capítulo 9 deste relatório. Os reforços nas dotações de capital realizados nos Hospitais EPE em 2019, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2019, permitiram: i) diminuir o *stock* em dívida, mas sem evitar que este fosse superior ao registado em 2018; ii) reduzir, no momento, a dimensão dos Pagamentos em Atraso e dos PMP, como se poderá verificar nas secções seguintes.

Tabela 23 – Dívida não-financeira da Administração Central

(em milhões de euros)

Subsector	2016	2017	2018	2019	variação valor (2019-2018)	variação valor (2019-2017)	variação valor (2019-2016)
Total	2842	3359	3120	3038	-82	-321	196
SFA /EPR	2797	3297	3058	2947	-111	-350	150
SNS	2242	2772	2549	2559	10	-213	317
EPR (excluindo SNS)	238	212	192 ¹	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	317	313	317	388	71	75	71
Serviços Integrados	45	62	62 ²	91 ²	29	29	46

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercícios de 2016 a 2019 e Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2016 a 2019, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. (ii) Observações na tabela: 1 — de acordo com inquérito efetuado pelo Tribunal de Contas; 2 — Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com a DGO, a respetiva contribuição financeira foi registada em 2019 no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia, embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano de 2020, logo não deve ser imputada ao ano de 2019.

212. Excluindo o SNS e as EPR, a dívida não-financeira do resto da AdC aumentou em 2019. Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) fora do SNS registaram, no seu conjunto, um incremento de 100 M€ na dívida não-financeira (Tabela 23). Desagregando, este *stock* aumentou 29 M€ nos Serviços Integrados. Os SFA fora do universo SNS registaram um crescimento de 71 M€ nas obrigações não-financeiras a liquidar. Em semelhança ao verificado no SNS, a aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o *stock* de dívida não-financeira da AdC: representa 44,1 M€ nos Serviços Integrados, dos quais 17,6 M€ referentes ao Serviço de Gestão Administrativa e Financeira da Cultura; dos 201,5 M€ nos SFA, 153,6 M€ são da responsabilidade da ADSE.

213. O relatório da CGE/2019 não relata informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local. Com o objetivo de proporcionar informação adicional sobre a dívida não-financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos nas bases de dados da DGO, do INE e, para a Administração Local, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. No entanto, são apresentados os elementos recolhidos. A DGO relata na Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2019 um *stock* de dívida não-financeira da Administração Regional no montante de 89 M€, correspondendo a uma redução de 55,1% face a 2018. Este valor não é confirmável junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da Administração Local, os dados da DGO de final de 2019 dão conta de um

stock acumulado de 907 M€,⁴⁰ sendo que o INE apurou no final de 2019 o valor de 806 M€ para o agregado de “dívida comercial” dos 308 municípios.⁴¹ Na classificação do INE, este agregado é a soma de “dívida a fornecedores” (502 M€) com “outras dívidas a terceiros não-financeiras” (304 M€), sendo semelhante ao conceito de dívida não-financeira acima exposto e partilhado com o Tribunal de Contas. Em relação ao ano de 2019, e ao contrário de anos anteriores, não foi possível confrontar estes valores com os retirados da análise aos anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios, visto que, para o ano de 2019, este documento não se encontra disponível à data da realização deste relatório. Assim, estas divergências entre fontes exemplificam a incoerência entre dados e permite a existência de dúvidas legítimas sobre o montante de dívida não-financeira do universo da Administração Local.

6.3 Pagamentos em Atraso

214. A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) usa um conceito de Pagamentos em Atraso e é esta a definição seguida nos parágrafos abaixo. A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e posteriores alterações,⁴² definem o conceito de pagamentos em atraso como “(...) as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, ou documentos equivalentes”. Em termos concretos, considera-se estar perante um pagamento em atraso quando uma entidade pública é responsável por uma obrigação de pagamento, decorrente de um compromisso assumido anteriormente, em que a data de vencimento se encontra ultrapassada em 90 dias, ou seja, 90 dias após o prazo de pagamento acordado com o credor. No entanto, excluem-se deste conceito: i) as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em “contas a pagar”, uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; ii) as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em “contas a pagar”, visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em “contas a pagar”, acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que deverão ser liquidados.

215. Em 2019, o stock de pagamentos em atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos devido à diminuição momentânea registada neste indicador nos Hospitais EPE. No ano de 2019, registou-se uma redução significativa de 265 M€ (37,4%), face a 2018, no nível de pagamentos em atraso por parte das AP, que se fixou nos 443 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014 (Tabela 24 e Gráfico 36). Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 227 M€ (-47,1%), sendo que nos restantes subsectores o contributo para este resultado correspondeu a uma redução agregada de 39 M€. No entanto, a análise a este resultado deve ter em conta a informação sobre a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi obtida recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2019, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2019. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 218.

⁴⁰ Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2019.

⁴¹ Dívida das câmaras municipais segundo o prazo e a natureza da dívida por município, Quadro IV.1.5 do ficheiro “AER_Portugal_2019_Parte_IV.xlsx”.

⁴² Alterações introduzidas por: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e Lei n.º 22/2015, de 17 de março (com republicação da LCPA).

Tabela 24 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2014–2019

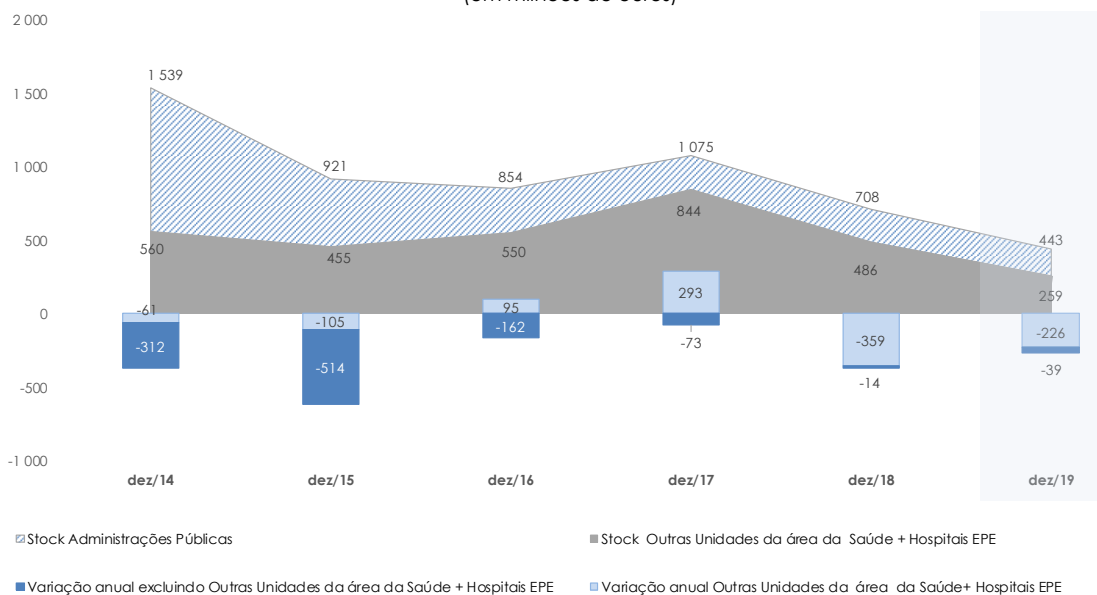
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2014 a 2019						
	Stock em dez. 2014	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Variaç. em 2019
1. Administrações Públicas (consolidado)	1 562	938	862	1 079	708	443	-265
Admin. Central excl. Subs. Saúde	23	15	17	16	18	22	4
Hospitais EPE	554	451	544	837	484	256	-227
Outras Unidades da área da Saúde	7	4	6	7	2	3	1
Entidades Públicas Reclasseificadas	3	15	13	12	12	31	19
Administração Local	461	259	162	109	96	62	-34
Administração Regional	516	194	120	98	100	72	-29
2. Outras Entidades	1	1	3	1	0	0	0
Empr. Públicas Não Reclasseificadas	1	1	3	1	0	0	0
3. Total das Entidades Públicas	1 563	939	865	1 080	708	443	-265
4. Variação do total	-350	-624	-74	214	-373	-265	n/a
5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde	-289	-519	-169	-79	-14	-39	-39
6. Variação Hospitais EPE +Outras Unidades da área da Saúde	-61	-105	95	293	-359	-226	-226

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 86 e cálculos da UTAO.

Gráfico 36 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2014–2019

(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 86 e cálculos da UTAO.

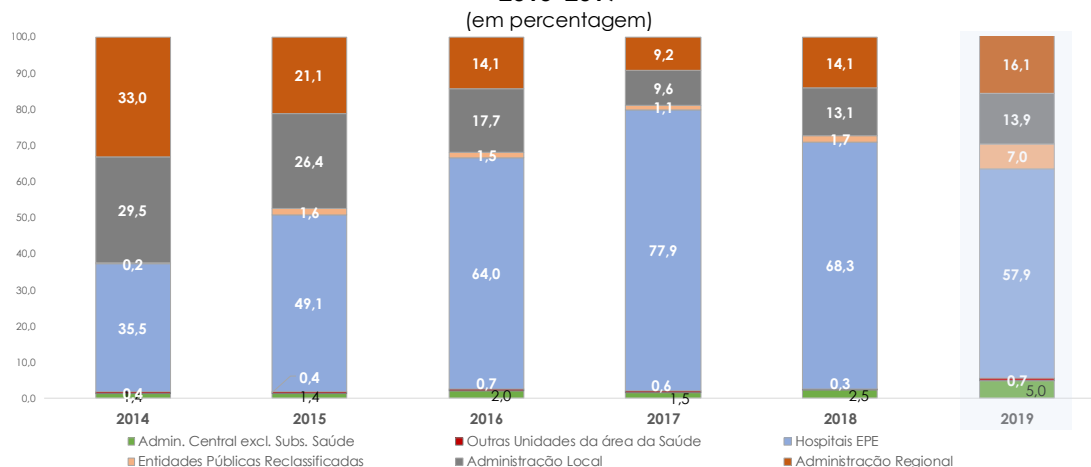
216. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2019, face a 2018, uma ligeira diminuição de 39 M€. A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde⁴³ registou um decréscimo de 226 M€ em 2019. O stock de dívida em mora das restantes entidades públicas reduziu-se ligeiramente, representando em conjunto uma diminuição de 39 M€ face ao stock existente no final de 2018, contribuindo para este resultado, essencialmente, a evolução registada na Administração Local e na Administração Regional, com -34 M€ e -29 M€, respetivamente (Tabela 24).

217. Apesar da redução verificada em 2019, a dívida não-financeira em mora nas AP continua concentrada nos Hospitais EPE. No ano de 2018, os hospitais EPE representavam 68,3% do stock total de Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas (Gráfico 37), sendo a parte remanescente repartida, essencialmente, entre a Administração Local (13,1%) e a Administração Regional (9,2%). Em 2019, registou-se uma redução na concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total

⁴³ "Universo da Saúde" corresponde ao agregado de entidades " Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde" na Tabela 24.

ascendeu a 57,9%. Esta evolução é justificada pela diminuição do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2019 atingiu o valor de 256 M€. Nos restantes subsectores das AP, o peso do stock de dívida não-financeira em atraso não se alterou significativamente, com a exceção do incremento (para 7%) do peso referente à Administração Regional (cujo valor absoluto caiu 29 M€).

Gráfico 37 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2019



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 86 e cálculos da UTAO.

218. Numa perspetiva intra-anual, em semelhança ao ocorrido em anos anteriores, verificou-se em 2019 um agravamento no stock de pagamentos em atraso nos segundo e terceiro trimestres, determinado pelos organismos do universo da Saúde. De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2019. Nos segundo e terceiro trimestres, registou-se um agravamento no stock dos pagamentos em atraso no universo" da Saúde, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+168 M€), em contraste com a estabilização no resto do sector. Durante o último trimestre, a dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (813 M€), tendo-se registado em dezembro a redução de 557 M€⁴⁴ neste indicador, que se fixou em 256 M€, para a qual, foram determinantes as dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2019.⁴⁵ A opção de realizar transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde tem sido um método usado em vários anos para diminuir pontualmente a dívida não-financeira e os indicadores de pagamentos em atraso e o Prazo Médio de Pagamentos, sendo este facto sintoma da suborçamentação sistemática da Saúde e dos problemas recorrentes de gestão nas unidades prestadoras de cuidados, situação realçada pela UTAO no [Relatório n.º 20/2019](#), de 22 de novembro, e atualizada no Capítulo 9 deste relatório.

6.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas

219. A redução e a previsibilidade dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas são impactantes na tesouraria dos seus credores. O conceito de prazo médio de pagamento está interligado com o conceito de prazo médio de recebimento. Uma organização que vende bens ou serviços a uma entidade pública com um PMP elevado, tem que ter capacidade para financiar a sua tesouraria durante o tempo que mediar entre a entrega do produto e o recebimento do correspondente pagamento. Para tal, recorre a capital próprio ou a capital alheio. No caso de recorrer a capital próprio, o esforço só é possível através da existência de disponibilidade permanente ou injeções temporárias de

⁴⁴ [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2019](#) refere na página 40, a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2019: "(...) Face ao mês anterior, a diminuição registada ficou a dever-se, sobretudo, à evolução observada nos Hospitais EPE (-556,7 milhões de euros)".

⁴⁵ O [Relatório e Contas de 2019 do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde](#) refere na página 79 "(...) Deve ser ainda referida a dotação de 683 M€ transferida do Orçamento do Estado" e na página 82 "(...) Note-se, no entanto que esta redução de Resultados Transitados em montante bastante inferior ao Resultado Líquido apurado em 2018 só foi possível devido à transferência de 683 milhões de euros do Orçamento do Estado, ocorrida no exercício, dirigida expressamente à cobertura de Resultados Transitados negativos e utilizada exclusivamente para recuperação de dívidas em atraso a terceiros."

capital próprio. Muitas organizações optam por colmatar as suas necessidades de tesouraria através de capitais alheios, ou seja, via financiamento obtido junto de entidades bancárias ou dilação dos seus prazos de pagamento aos próprios fornecedores, numa cadeia de efeitos cumulativos negativos. Em contraste, a previsibilidade de recebimento num prazo não dilatado e constante possibilita o planeamento da tesouraria, o que representa menores encargos financeiros junto de “fornecedores” de liquidez e melhores condições negociais com os fornecedores de bens e serviços. A prática generalizada de uma entidade pública pagar atrasada tem também consequências no preço que paga aos seus fornecedores, dependendo do poder negocial relativo das partes, já que estes tentarão recuperar no preço de venda os encargos suportados com o recurso a capital próprio ou alheio para suprir a demora no recebimento. Como tal, a redução da dívida não-financeira e dos prazos médios de pagamento por parte das AP terá um impacto positivo na tesouraria e na gestão dos seus credores e também reduzirá o custo dos produtos intermédios das entidades adquirentes, devendo, pois, ser encarada como uma prioridade. No que concerne ao PMP, nos últimos anos verificou-se uma evolução positiva neste indicador, embora em 2019 se detetem alguns sinais de abrandamento ou mesmo retrocesso.

220. O indicador do Prazo Médio de Pagamento (PMP) permite a comparação de informação e assegura a tempestividade na monitorização da situação. Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a “(...) média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)” sendo que “(...) em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses”.⁴⁶ Alguns problemas de comparabilidade subsistem porquanto nem todos os subsectores usam a mesma definição no numerador deste indicador. Importa ter presente, na compreensão da definição acima, que um PMP de 28 dias na entidade pública X não significa que X paga, em média, 28 dias após a data da fatura ou documento legalmente equivalente. Não, na verdade significa que as dívidas a fornecedores equivalem a 28 dias de compras e que, em média, a entidade leva 28 dias a pagar as suas dívidas a fornecedores. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),⁴⁷ nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP.

221. “(...)a fórmula (do prazo de pagamento) não capta, pois, o número de dias que cada município leva efetivamente a pagar, em média, as faturas ou documentos equivalentes desde o dia em que são emitidos, na medida em que o indicador despreza os pagamentos efetuados dentro do prazo contratual. Neste sentido, o indicador mede o prazo de pagamento de dívidas e não o prazo de pagamento de aquisições. Uma vez que tanto o numerador como o denominador podem ter comportamentos sazonais diferenciados, o indicador em uso é o prazo médio de pagamento (PMP): trata-se da média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos quatro últimos trimestres (portanto, é uma média móvel. (...) Repare-se que o PMP, assim definido, pode baixar porque subiram as aquisições (um fluxo) nos quatro trimestres a que se refere ou porque diminuíram, de facto, as dívidas a fornecedores (um stock), sejam as dívidas contraídas nesse período ou as que transitaram de períodos anteriores.

222. “Em 2019, o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) total das entidades públicas foi idêntico ao registado no ano anterior. No universo de 721 entidades públicas, o PMP de 90% das entidades públicas foi igual ou menor a 31 dias. No entanto, este indicador manteve-se inalterado em relação ao ano anterior, fixando-se nos 57 dias (Tabela 25). Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição em 2019 do Sector Empresarial do Estado (– 10 dias). No que diz respeito à Administração Central, que inclui 45% das entidades, verificou-se um aumento do PMP em quatro dias, embora seja um dos subsectores com o menor prazo de pagamentos, a par do subsector da Administração Local (que abarca 45 % das entidades), com 28 dias. No que se refere à Administração Regional, o PMP foi de 102 dias (+ 11 dias face a 2018). De referir que o PMP nas Entidades do SNS acompanhou a quebra registada no Sector Empresarial do Estado, registando o valor mais baixo desde 2015 (113 dias), ou seja, uma melhoria de 11 dias em relação ao registado em 2018. É importante referir que estes organismos públicos ligados ao universo da Saúde contratualizam a aquisição de bens e serviços em grande volume, sendo que os elevados prazos de pagamento são indicadores reveladores de dificuldades na satisfação dos

⁴⁶ Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações.

⁴⁷ BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 29 Mar 2021, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

compromissos assumidos junto de fornecedores. Nesse sentido, é de salientar que a redução em 2019 do PMP nas entidades do SNS só foi possível devido ao reforço de dotações de capital realizadas nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2019, como já exposto na Secção 6.3, parágrafo 218. Note-se que estas injeções de capital em 2019 ascenderam a 683 M€ e sem as mesmas o PMP destas entidades seria bastante superior.

Tabela 25 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas
(em dias)

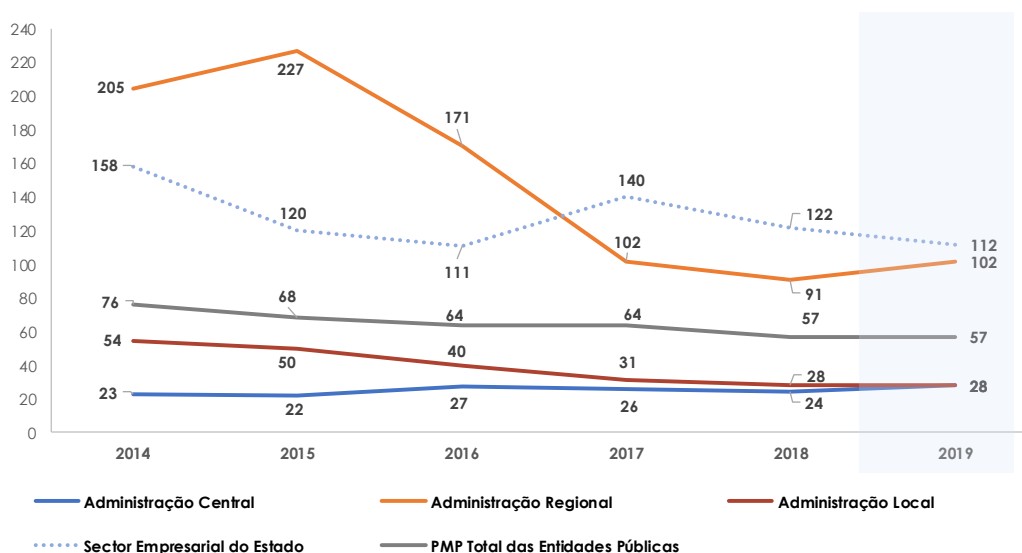
Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)						Variação 2019-2018
	2019		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Administração Central	344	45%	23	22	27	26	24	28	4
Administração Regional	2	0%	205	227	171	102	91	102	11
Administração Local	305	45%	54	50	40	31	28	28	0
Sector Empresarial do Estado	70	10%	158	120	111	140	122	112	-10
PMP Total das Entidades Públicas	721	100%	76	68	64	64	57	57	0
<i>por memória:</i>									
Entidades do SNS	24	7,5%	127	105	124	140	124	113	-11

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 87 e cálculos da UTAO. | Notas: As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte.

223. No período 2014–2019 o Prazo Médio de Pagamento do universo das entidades públicas reduziu-se em 19 dias contribuindo para esta evolução todas as categorias organizacionais, com exceção da Administração Central. O PMP Total das entidades públicas reduziu-se em oito dias em relação ao ano de 2015, a que se seguiu uma redução e estabilização para 64 dias em 2016 e 2017, sendo que em 2018 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2014 (57 dias), e em 2019 permaneceu inalterado (Tabela 25 e Gráfico 38). No entanto, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas, sendo que em 2019, o contributo para este indicador foi diferente consoante a categoria organizacional do universo. Na AdC houve um aumento (de 22 dias em 2015 para 28 dias em 2019) e na Administração Local verificou-se uma redução de 44% (de 50 para 28 dias). Na Administração Regional registou-se uma melhoria acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 91 dias em 2018, embora em 2019 tenha subido 11 dias, (para 102 dias). Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (para menos de 60 dias em 2019) da Região Autónoma da Madeira no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, contrasta com a deterioração do PMP de 119 em 2018 para 156 dias em 2019, ocorrida na Região Autónoma dos Açores.⁴⁸ De salientar que desde 2017, inclusive, é o Sector Empresarial do Estado que apresenta o PMP mais elevado, apesar de em 2019, tenha reduzido em 10 dias este indicador, sendo este resultado influenciado pelos elevados PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase nos Hospitais EPE (Tabela 26). Já agora, recorda-se que muitos municípios e a RAM celebraram empréstimos de longo prazo com o Tesouro em 2012 e 2013 para, precisamente, saldarem as suas dívidas comerciais. Houve, pois, no balanço destas entidades subnacionais uma troca de passivos — redução dos de curto prazo (dívidas a fornecedores, essencialmente, com repercussão automática na melhoria dos pagamentos em atraso e dos PMP) e aumento dos de longo prazo (dívida financeira à República). Durante a última década, sucessivas leis orçamentais anuais fixaram metas obrigatórias de redução de pagamentos em atraso e PMP para municípios e regiões autónomas, o que também ajuda a compreender a evolução extremamente favorável nestes indicadores nos últimos dez anos.

⁴⁸ Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias: e [4.º trimestre de 2018](#) e [4.º trimestre de 2019](#).

Gráfico 38 – Evolução do prazo médio de pagamentos das entidades públicas: 2014–2019
(em dias)

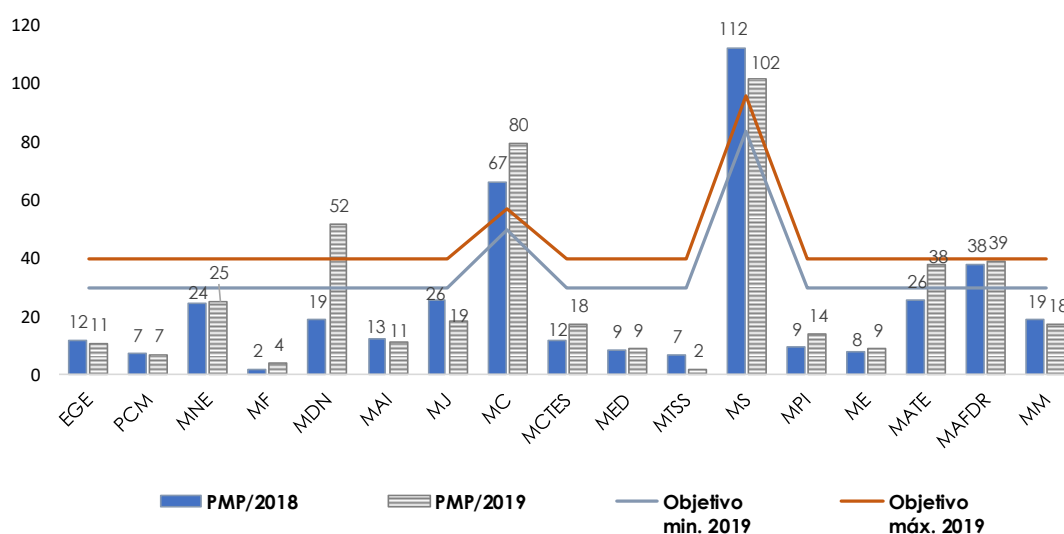


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 87.

224. Em 2019, organismos sob as tutelas do Ministério da Saúde, do Ministério da Cultura e do Ministério da Defesa Nacional não atingiram os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano. O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas encontra-se definido em despacho ministerial.⁴⁹ No ano de 2019, em semelhança ao ocorrido no ano de 2018, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios, não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram novamente as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura e da Saúde, as quais se juntaram os organismos sob a tutela do Ministério da Defesa Nacional. No caso das entidades do Ministério da Cultura e da Defesa Nacional, verificou-se um agravamento deste indicador face a 2018. De forma explícita no Gráfico 39, é relatado que as entidades afetadas aos Ministérios da Cultura e da Defesa Nacional e os organismos sob tutela do Ministério da Saúde correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa perto ou abaixo dos 30 dias. No que diz respeito ao Ministério da Saúde, estes dados estão relacionada com as dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo, nomeadamente os fornecimentos de serviços e bens, que têm um valor muito mais expressivo.

⁴⁹ [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

Gráfico 39 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2018 e 2019
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 88.

225. Em 2019, 22 serviços da Administração Central registaram PMP superior a 180 dias. O relatório da CGE/2019 lista as entidades da Administração Central com PMP superior a 60 dias, sendo que o prazo médio de pagamento para as primeiras duas entidades é superior a um ano, e no caso das vinte subseqüentes situa-se acima dos 180 dias — Tabela 26. Em comparação com os valores obtidos em 2018, verifica-se que em 2019 um largo número de entidades diminuiu o PMP. No entanto, é de salientar, em 2019, a deterioração expressiva deste indicador, pelo segundo ano consecutivo, em entidades tuteladas pelo Ministério das Finanças, como a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (+ 135 dias e + 91 dias face a 2018, respetivamente). De notar que, do conjunto das 10 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, sete são entidades da área da Saúde. De referir ainda que, no final de 2019, dois municípios registavam um prazo médio de pagamentos superior a 180 dias, sendo que num destes municípios o PMP era superior a um ano.⁵⁰

⁵⁰ Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), [listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do 4.º trimestre de 2019](#), publicada a 28 de abril de 2020.

Tabela 26 – As 22 entidades da Administração Central com maior Prazo Médio de Pagamento
(em dias)

	Ministério	Entidade	PMP (nº dias)			
			2017	2018	2019	variação 2019-2018
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	546	517	565	48
2	MF	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	29	274	409	135
3	MF	UNIDADE TECNICA DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS	2	247	338	91
4	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	506	407	334	-73
5	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	439	364	299	-64
6	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	308	331	295	-36
7	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	395	366	286	-79
8	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	356	342	274	-68
9	MS	CENTRO HOSPITALAR TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	301	266	270	5
10	MS	CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, EPE	293	293	254	-39
11	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	269	288	251	-36
12	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	340	303	238	-65
13	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	357	315	232	-83
14	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÂMÉGA E SOUSA, EPE	207	218	220	2
15	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	291	238	218	-20
16	MS	CENTRO HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA, EPE	272	251	212	-39
17	MS	HOSPITAL DA SENHORA DA OLIVEIRA GUIMARÃES, EPE	169	175	207	32
18	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	279	309	206	-103
19	MS	INSTITUTO POSTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	257	229	199	-30
20	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO TEJO, EPE	299	257	187	-71
21	MS	CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, EPE	170	174	186	11
22	MS	UNIDADE LOCAL DO BAIXO ALENTEJO, EPE	234	181	182	0

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 89. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2019. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 180 dias a pagar aos seus fornecedores.

7 Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

226. Este capítulo aprecia os riscos para as contas públicas que podem advir das responsabilidades contingentes existentes em 2019 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas. A Secção 7.1 abre o capítulo para elucidar o significado dos conceitos utilizados. São, depois, examinadas as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado em 2019 — Secção 7.2 — e as responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) — Secção 7.3. A eventual concretização destas contingências afetará as contas públicas. Uma vez que esta concretização é incerta, bem como a extensão e o momento do impacto financeiro para as AP, o valor das responsabilidades contingentes no final do ano 2019 é um risco para as finanças públicas nos anos subsequentes.

7.1 Conceitos

227. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém, encontrando-se definido nas normas contabilísticas. Por exemplo, a Norma de Contabilidade Pública n.º 15 do SNC-AP⁵¹ define passivo contingente da seguinte forma:

- É uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou
- É uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

228. Da mesma forma, é possível identificar situações, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),⁵² Secção 4.6.

229. As garantias são promessas de pagamento do Estado, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. A obrigação de o Estado pagar surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica necessariamente um eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia, tudo dependendo dos termos em que a mesma foi concedida.

230. As responsabilidades contingentes associadas a PPP resultam, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos. Em termos práticos, estas contingências podem assumir várias formas: i) pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) alterações no modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Comece-se por explicar o que é e como pode surgir um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do contrato.⁵³ Durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontrarem contratualmente estabelecidas. Estes diferendos evoluem, em

⁵¹ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁵² NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

⁵³ REF: Reposição do Equilíbrio Financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos afetos ao parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

determinadas situações, para litígios entre as partes, que na generalidade dos casos são dirimidos em Tribunal Arbitral. Do acórdão emitido por estes tribunais podem emergir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente (sector público). No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias ainda não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não são certos enquanto as negociações não terminarem e se tornem efetivas. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, será sempre um outro fator de risco orçamental, uma vez que o grau de incerteza quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção que venha a ser necessária após 2019, são incertos no ano em apreço. Estes elementos refletem-se posteriormente nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

7.2 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

231. Em 31 de dezembro de 2019, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 16 602 M€, dos quais 2800 M€ respeitavam à garantia de carteira. A garantia de carteira tem maturidade em 2020, encontrando-se a ser renegociado com a Comissão Europeia a sua extensão. A Tabela 27 detalha o conjunto de garantias vivas no final dos anos 2016 a 2019. A garantia de carteira é um instrumento através do qual o Estado português assegura o cumprimento de obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (Novo Banco e Banco Comercial Português) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, dizem respeito a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, com um prazo de sete anos, ocorrendo a maturidade em 2020. O plano de amortização desta dívida garantida pelo Estado prevê a amortização da totalidade dos 2800 M€ em 2020.⁵⁴ Contudo, o Estado português encontra-se a negociar com a Comissão Europeia a prorrogação desta garantia, com o objetivo de evitar que os bancos beneficiários tenham de apresentar uma garantia adicional (*collateral*) junto do BEI, correspondente a 100% do montante das operações garantidas.

232. A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Recllassificadas (EPR) ascendia a 6222,5 M€ no final de 2019, tendo-se reduzido em 3282 M€ face a dezembro de 2018, o segundo ano de redução consecutiva. Em 2019 todas as EPR beneficiárias de garantias estatais viram reduzidos os respetivos montantes de dívida garantida pelo Estado, com uma diminuição de 3282 M€ para o conjunto das EPR. Em particular, os contributos mais relevantes para esta redução da dívida garantida pelo Estado advieram da PARVALOREM, S.A. (- 1243,7 M€), da Infraestruturas de Portugal, S.A. (- 581,1 M€), da CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (- 520,7 M€), do Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (- 481,1 M€), do Fundo de Resolução (- 185,5 M€) e da PARUPS, S.A. (- 113,4 M€). Em anos anteriores, uma prática existente e prevista nos sucessivos Orçamentos do Estado foi a concessão de apoios às EPR, por via da DGTf, sob a forma de empréstimos e dotações de capital. Estas operações financeiras permitiram àquelas entidades beneficiar de garantias estatais e assim obter financiamento no mercado a custos mais reduzidos para cumprir os pagamentos do serviço da dívida junto da banca, mitigando-se desta forma o risco de incumprimento. Os anos de 2018 e 2019 vieram evidenciar uma redução generalizada no valor das garantias concedidas pelo Estado às EPR, após o aumento registado em 2017 — Tabela 27.

233. Para o conjunto das EPR encontram-se previstas amortizações que ascendem a 2928,4 M€ no período 2020–2024, cerca de 47,1% do volume de garantias vivas no final de 2019. Do montante total de garantias prestadas pelo Estado às EPR (6222,5 M€ no final de 2019), cerca de 8,2% (509,9 M€) deverão

⁵⁴ Em 2017 registou-se uma redução de 1800 M€ na garantia de carteira concedida pelo Estado. Esta redução decorreu do facto de, no início de 2017, e de acordo com os respetivos planos de amortização, o Novo Banco ter procedido ao pagamento integral das operações garantidas pelo Estado, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

ser amortizados em 2020 e 38,9% (2418,5 M€) no período 2021–2024. As amortizações mais significativas deverão ser efetuadas pela Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (274,7 M€ em 2020 e 636,4 M€ no período 2021–2024), Infraestruturas de Portugal (89,7 M€ em 2020 e 990,5 M€ no período 2021–2024), Parque Escolar, E.P.E. (50,0 M€ em 2020 e 211,4 M€ no período 2021–2024) e Metro do Porto, S.A. (47,9 M€ em 2020 e 470,6 M€ no período 2021–2024) — Tabela 27.

234. No tocante a outras entidades públicas, não classificadas como EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal, S.A.. Em 2019, o montante de dívida garantida pelo Estado ao Grupo AdP — Águas de Portugal diminuiu 49,2 M€, situando-se em 1174,7 M€ no final de 2019. Relativamente à dívida garantida a “outras entidades”, o valor ascendia a 4273,2 M€ no final de 2019, tendo aumentado 2654,7 M€ face ao final do ano anterior. Trata-se de um aumento muito significativo e que não se encontra discriminada por entidade.⁵⁵

235. As amortizações de dívida garantida pelo Estado a outras entidades públicas, não reclassificadas como EPR, deverá ascender a 451,6 M€, no período 2020–2024, cerca de 35,4% do volume de garantias vivas no final de 2019. O montante total de garantias prestadas pelo Estado a Empresas Públicas Não Reclassificadas (EPNR) era 1274,7 M€ no final de 2019; deste valor, cerca de 4,6% (58,8 M€) deverá ter sido amortizado no decurso de 2020, encontrando-se prevista a amortização de 30,8% daquele valor (392,7 M€) no quadriénio 2021–2024. Em particular, prevê-se que a AdP — Águas de Portugal, S.A. venha a amortizar 292,7 M€ no período 2021–2024 e a STCP 100 M€ no mesmo período, liquidando a totalidade a sua dívida que se encontra atualmente garantida pelo Estado.

236. A Região Autónoma da Madeira deverá amortizar cerca de 115,9 M€ em 2020 e 684,2 M€ no quadriénio seguinte, da dívida que tem garantida pelo Estado. O valor total destas amortizações representa cerca de 39,4% do saldo vivo da dívida garantida pelo Estado no final de 2019. As garantias concedidas pelo Estado ao Subsector da AdR subdividem-se entre “Órgãos dos Governos Regionais” e “Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional”, que, no caso em apreço, dizem apenas respeito à Região Autónoma da Madeira. Os valores mais expressivos referem-se a garantias concedidas pelo Estado aos órgãos do Governo Regional da Madeira, quer no que respeita ao *stock* vivo de garantias, quer de amortizações previstas. A APRAM — Administração dos Portos da RAM, S.A. integra o Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira.

237. Em 2019 foram pagos 107 M€ em consequência da execução de garantias concedidas pelo Estado. No que respeita à execução de garantias concedidas pelo Estado, é de referir o pagamento de 107 M€ no exercício de 2019, dos quais 30 M€ relativos a garantias concedidas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 76 M€ pela execução da garantia concedida ao Fundo de Recuperação de Créditos. Neste último caso, o pagamento (efetuado pelo Estado) em execução da garantia serviu para assegurar as responsabilidades do Fundo de Recuperação de Créditos perante os seus participantes, pela aquisição dos créditos aos investidores não qualificados do papel comercial emitido pela Espírito Santo Internacional, S.A. e pela Rio Forte *Investments*, S.A., no montante global de 156 M€.

⁵⁵ O conjunto referido como “outras entidades” refere-se a cerca de 30 entidades, maioritariamente públicas e na sua maioria não reclassificadas. Neste grupo, incluem-se entidades envolvidas em programas de cooperação para o desenvolvimento.

Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016–2019
(em milhões de euros)

Fonte:	31 de dezembro	31 de dezembro	31 de dezembro	31 de dezembro	Variação 31 dez. 2018 31 dez. 2019	Amortizações previstas em:	
	2016 CGE/2016	2017 CGE/2017	2018 CGE/2018	2019 CGE/2019		2020	2021-2024
1. Garantias concedidas ao setor bancário	4 600,0	2 800,0	2 800,0	2 800,0	-	2 800,0	-
Garantia de carteira	4 600,0	2 800,0	2 800,0	2 800,0	-	2 800,0	-
2. Garantias concedidas a outras entidades	16 453,6	15 494,3	14 239,2	13 801,7	-437,5	729,6	3 636,6
Entidades Públicas Recllassificadas	10 953,5	11 259,6	9 504,6	6 222,5	-3 282,1	509,9	2 418,5
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2 801,2	2 699,7	2 604,4	2 023,3	-581,1	89,7	990,5
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2 486,2	2 398,2	2 302,2	1 821,1	-481,1	274,7	636,4
PARVALOREM, S.A.	2 289,6	1 994,8	1 243,7	-	-1 243,7	0,0	0,0
Parque Escolar, E.P.E.	983,5	983,5	883,6	853,5	-30,0	50,0	211,4
Metro do Porto, S.A.	744,5	690,4	602,8	555,0	-47,8	47,9	470,6
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	678,8	642,8	614,7	94,0	-520,7	37,7	56,3
Fundo de Resolução	-	565,6	385,0	199,5	-185,5	0,0	0,0
EDIA - Empresa de Desenv. e Infra-estruturas Alqueva, S.A.	525,1	511,7	198,3	159,9	-38,4	10,0	53,3
FCGM - Fundo de Contragarantia Mútua	-	465,7	556,7	516,1	-40,6	0,0	0,0
PARUPS, S.A.	389,6	307,2	113,4	-	-113,4	0,0	0,0
PARPARTICIPADAS, SGPS, S.A.	-	-	-	-	-	-	0,0
TRANSTEJO	55,0	-	-	-	-	-	-
Entidades Públicas Não Recllassificadas	1 629,4	1 376,3	1 323,9	1 274,7	-49,2	58,8	392,7
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1 326,9	1 276,3	1 223,9	1 174,7	-49,2	58,8	292,7
STCP	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	100,0
CARRIS	202,5	-	-	-	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	1 186,2	1 397,9	1 792,1	2 031,3	239,2	115,9	684,2
Órgãos do Governo Regional da Madeira	1 156,2	1 370,2	1 766,8	2 008,4	241,5	113,5	674,8
SFA da Administração Regional da Madeira APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.	30,0	27,7	25,3	22,9	-2,4	2,4	9,4
Outras Entidades*	2 684,4	1 460,6	1 618,5	4 273,2	2 654,7	44,9	141,1
3. Total de garantias concedidas	21 053,6	18 294,3	17 039,2	16 601,7	-437,5	3 529,6	3 636,6

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, CGE/2016, CGE/2017, CGE/2018 e CGE/2019). | Notas:
*Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente do sector público (na sua maioria não recllassificadas), e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

7.3 Contingências com Parcerias Público-Privadas

238. Nesta secção identificam-se os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados nos contratos de PPP. Estas responsabilidades decorrem de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma parceria que podem gerar, nos termos previstos no contrato, o direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização. Em certos casos, estes eventos evoluem para diferendos entre as partes dos quais podem resultar riscos orçamentais (responsabilidades contingentes), suscetíveis de gerar encargos futuros para o sector público.

239. Tendo em conta as consequências económicas decorrentes da pandemia de COVID-19, o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro. Os parceiros privados têm argumentado que a pandemia está a prejudicar o equilíbrio financeiro das condições a ponto de a mesma poder ser por eles invocada para fundamentar eventuais pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos seus contratos. Em reacção, o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro para contratos de execução duradoura, em que se incluem as PPP. A Caixa 4 identifica este regime jurídico e as suas principais implicações.

Caixa 4 – Regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura (2020)

O atual contexto, decorrente da ocorrência da pandemia de COVID-19, já no decurso de 2020, tem vindo a ser sinalizado pelos parceiros privados como eventual fundamento para direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro. Assim, é expectável um aumento futuro dos pedidos neste sentido, independentemente do mérito ou das circunstâncias contratuais do caso concreto. Neste âmbito, importa realçar a aprovação do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia de COVID-19. Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados, sem qualquer restrição. No entender do Governo, as opções exercidas no referido decreto-lei, "revelam-se necessárias, adequadas e proporcionais aos fins que se visam alcançar e ao estado de exceção", tendo determinado:

a) "(...) a suspensão, durante a vigência do estado de emergência, das cláusulas contratuais e disposições normativas que prevejam o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura, incluindo parcerias público-privadas, em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período";

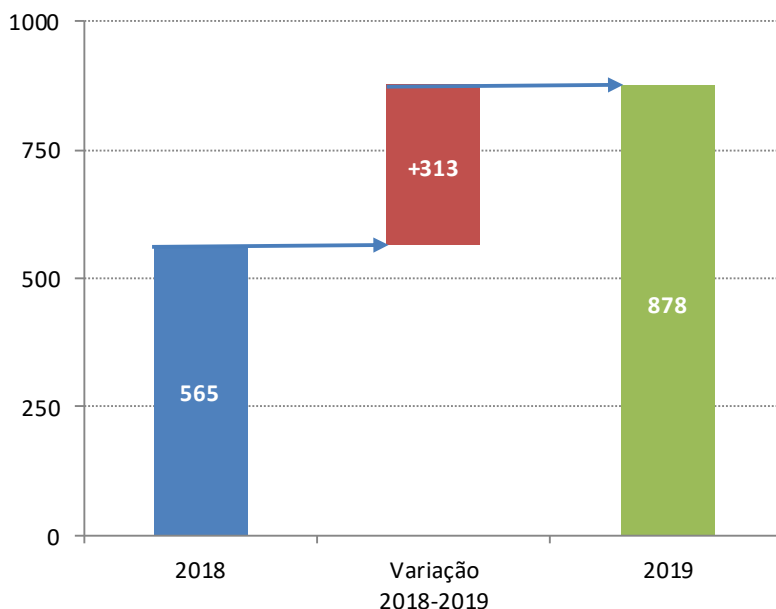
b) "Fora do estado de emergência, (...) eventuais direitos à reposição do equilíbrio financeiro, fundados na ocorrência da pandemia COVID-19, apenas podem ser concretizados através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de estipulação legal ou contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte."

c) "Um regime adicional específico para os contratos de parceria público-privada no sector rodoviário, determinando-se que certas obrigações do parceiro privado devam ser objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período do estado de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego atuais e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. Nos casos em que a remuneração dos parceiros privados advinha de pagamentos do concedente ou subconcedente deve ainda ser determinada, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão" das obrigações das concessionárias ou subconcessionárias.

7.3.1 Sector rodoviário

240. No final de 2019, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados aumentou face ao registado no final de 2018. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. De acordo com a informação divulgada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), o stock de responsabilidades contingentes associadas a PPP rodoviárias (ações arbitrais, REF e outras), ascendeu a 878 M€ no final de 2019, observando-se um aumento de 313 M€ face ao registado no final de 2018 (565 M€) — Gráfico 40 e Tabela 28. Salienta-se que, no conjunto das concessões rodoviárias, registou-se uma diminuição de 320 M€, pese embora tenham emergido cinco novas ações arbitrais no decorrer de 2019, cujo valor estimado ainda não se encontra disponível. Pelo contrário, em 2019, as responsabilidades contingentes decorrentes das subconcessões rodoviárias aumentaram 633 M€.

Gráfico 40 – Evolução das contingências com PPP, 2018–2019
(em milhões de euros)



Fontes: UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

241. No tocante às concessões do Estado, a redução verificada (– 320 M€) resultou de três factos, a saber:

- A decisão de improcedência do recurso apresentado pelo Estado junto do Supremo Tribunal Administrativo, no diferendo que mantinha com a AEDL — Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A. (Concessão Douro Litoral), confirmando a condenação do Estado no pagamento de cerca de 219 M€;

- A anulação da decisão que declara o incumprimento e aplica uma multa contratual na ação interposta pela Ascendi Grande Porto — Auto-Estradas do Grande Porto, S.A. (Concessão Grande Porto), cujo valor peticionado ascendia a 0,285 M€;
- A desconsideração da contingência relativa à Concessão Lusoponte, no valor indicado de 100 M€, apresentada em 2012 e associada ao alegado impacto negativo das alterações às taxas de IRC entre 2010 e 2012, uma vez que não chegou a ser formalmente apresentado e quantificado o correspondente pedido por parte do parceiro privado.

242. Em 2019 foram apresentadas cinco novas ações arbitrais pelas concessionárias rodoviárias, cujo montante estimado não é conhecido, com base num fundamento que é comum a todas elas, relacionado com a interpretação da cláusula relativa às grandes reparações de pavimento. A forma como se encontra contratualizada a responsabilidade pelo pagamento das grandes reparações rodoviárias é uma fonte de risco para o sector público, tendo emergido em 2019 cinco ações arbitrais com fundamento idêntico, relacionado com a interpretação desta cláusula contratual. Estes pedidos foram efetuados pelas seguintes concessionárias:

- Concessão Grande Porto: Ascendi Grande Porto — Auto-Estradas do Grande Porto, S.A.;
- Concessão Grande Lisboa: Ascendi Grande Lisboa — Auto-Estradas da Grande Lisboa, S.A.;
- Concessão Costa de Prata: Ascendi Costa de Prata — Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A.;
- Concessão Beira Litoral/Beira Alta: Ascendi Beira Litoral/Beira Alta — Auto-Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.;
- Concessão Norte: Ascendi Norte — Auto-Estradas do Norte, S.A..

Tabela 28 – Contingências com PPP, posição em final de período: 2013–2019

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2018/2019
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	3256	3600	2070	2067	701	565	878	313
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	-320
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	633
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	0,0

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

243. Relativamente às subconcessões da Infraestruturas de Portugal, S.A., o aumento dos valores reportados como contingências (+633 M€) ficou a dever-se a cinco novos pedidos interpostos pelos parceiros privados no decurso de 2019 (Tabela 28 e Tabela 29):

- Subconcessão Algarve Litoral: ação arbitral interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., com o valor estimado de 445 M€, relacionada com a rescisão do contrato de subconcessão por motivo imputável à subconcedente;
- Subconcessão Algarve Litoral: ação administrativa proposta pelos bancos financiadores, sendo pedida uma indemnização de 43 M€, relativa à recusa de visto pelo Tribunal de Contas;
- Subconcessão Baixo Tejo: pedido de REF apresentado pela AEBT — Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A. quantificado em 110 M€;
- Subconcessão Baixo Tejo: ação arbitral apresentada pela subconcessionária AEBT — Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A. em que peticona o pagamento de remuneração que considera devida e não paga, no valor de 34 M€;
- Subconcessão Litoral Oeste: pedido de REF apresentado pela AELO — Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A., com base numa modificação unilateral do contrato de concessão, quantificado em 0,8 M€.

A Tabela 29 descreve, com mais pormenor, o stock de contingências com PPP relativas às concessões e subconcessões rodoviárias, existente no final de 2019.

Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2019
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor estimado M€	Ponto de situação
Concessões Rodoviárias				5,0	
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	Pedido inicial de 23,5 M€; O Tribunal Arbitral foi constituído no final de Março de 2014; A ata de instalação foi assinada no final de Agosto de 2014. Foi concluída a prova pericial de engenharia em novembro de 2015; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 M€ por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão que fixou o valor da REF em 4,3 M€. O Estado pediu a anulação parcial do acórdão.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2017	Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	0,7	Pedido inicial de 0,64 M€. Foi proferido Acórdão em outubro de 2018 condenando o Estado ao pagamento à LUSOPONTE de 0,692 M€. O Estado pediu a anulação parcial do Acórdão arbitral.
Ascendi Grande Porto	2019	Ação Arbitral	Grandes reparações rodoviárias. Interpretação de cláusula contratual relativa às grandes reparações do pavimento.	-	Em fase de elaboração das regras processuais.
Ascendi Grande Lisboa	2019	Ação Arbitral	Grandes reparações rodoviárias. Interpretação de cláusula contratual relativa às grandes reparações do pavimento.	-	Em fase de elaboração das regras processuais.
Ascendi Costa de Prata	2019	Ação Arbitral	Grandes reparações rodoviárias. Interpretação de cláusula contratual relativa às grandes reparações do pavimento.	-	Em fase de elaboração das regras processuais.
Ascendi Beira Litoral/Beira Alta	2019	Ação Arbitral	Grandes reparações rodoviárias. Interpretação de cláusula contratual relativa às grandes reparações do pavimento.	-	Em fase de elaboração das regras processuais.
Ascendi Norte	2019	Ação Arbitral	Grandes reparações rodoviárias. Interpretação de cláusula contratual relativa às grandes reparações do pavimento.	-	Em fase de elaboração das regras processuais.
Subconcessões Rodoviárias				872,8	
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	155	Foi obtido acordo entre a Infraestruturas de Portugal, S.A. e a Subconcessionária quanto a este diferendo, tendo o mesmo sido homologado pelo Tribunal Arbitral.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	85	Foi obtido acordo entre a Infraestruturas de Portugal, S.A. e a Subconcessionária quanto a este diferendo, tendo o mesmo sido homologado pelo Tribunal Arbitral.
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Impossibilidade de construção da ER377 (incluindo Avenida do Mar).	110	Foi constituída a comissão de negociação.
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2019	Ação Arbitral	Incumprimento do pagamento da remuneração devida.	34	Foi constituída a comissão de negociação.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração unilateral do contrato de subconcessão.	0,8	Pendente.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL)	2019	Ação administrativa proposta pelos bancos financiadores	Pedido de indemnização por recusa de visto do Tribunal de Contas.	43,0	Pendente.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL)	2019	Ação Arbitral	Rescisão do contrato de subconcessão por motivo imputável à subconcedente.	445	Em fase de constituição do Tribunal Arbitral.
Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário				877,8	

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e IMT — Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P..

244. As contingências associadas a parcerias dos restantes sectores de atividade económica são abordadas nas subsecções seguintes, sendo os montantes peticionados pelos parceiros privados globalmente inferiores, dos quais o mais relevante é o diferendo existente entre o Estado e a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., no valor de 192 M€.

7.3.2 Sector ferroviário

245. O pedido de REF apresentado pela Fertagus — Travessias do Tejo, Transportes, S.A. em 2012 foi resolvido em 2019, no decorrer do respetivo processo de renegociação. O valor peticionado pela

concessionária correspondia a cerca de 1,5 M€ por ano a partir de 2012 (*inclusive*). O acordo foi alcançado no final de 2019, no âmbito do processo de renegociação do contrato de concessão.

246. No final de 2019 persiste o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. de cujo desenlace poderão decorrer encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do TdC, ascende a 192 M€. Em 2013, foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e de projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela queixosa. O montante peticionado ascendia a 169 M€. Em julho de 2016, foi emitido acórdão pelo tribunal pelo qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação de sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul, e, recorreu para o Tribunal Constitucional. Este decidiu não admitir o recurso por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais. Na sequência desta condenação, a ELOS iniciou uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 M€, tendo o Estado apresentado oposição à mesma.

7.3.3 Sector da saúde

247. No decorrer de 2019 foi concluído o processo com a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga referente ao pedido de reequilíbrio financeiro relacionado com a decisão do Ministério da Saúde de não renovação dos protocolos adicionais ao contrato de gestão, destinados a financiar as prestações de saúde no âmbito do VIH/SIDA e da esclerose múltipla. O valor peticionado inicialmente ascendia a cerca de 33 M€. O tribunal arbitral constituído para dirimir este litígio proferiu acórdão em janeiro de 2019, condenando o Estado Português ao pagamento de um valor base total de cerca de 18,3 M€, dos quais 4,5 M€ relativos a 2016, e, relativamente a 2017–2019, o tribunal deu liberdade às partes para definirem o valor de acordo com os critérios utilizados pelo tribunal para definir a compensação relativa a 2016. Na eventualidade de as partes não chegarem a acordo, ficou definido que o Estado terá de pagar 4,8 M€ referentes a 2017, 5,3 M€ relativamente a 2018 e 3,7 M€ no tocante a 2019.

248. No que respeita a novas contingências com as PPP do sector da saúde, há a referir, relativamente ao Hospital de Braga, dois pedidos de REF efetuados pela Escala Braga — Entidade Gestora do Hospital de Braga, S.A.. O primeiro tem por fundamentos: i) a aplicação do método de cálculo do Índice Case-Mix (ICM) da população da área de influência, ii) a dedução à remuneração da Entidade Gestora do Estabelecimento aplicada pela Entidade Pública Contratante (EPC) por indisponibilidade do serviço de urgência na especialidade de cirurgia vascular, e, iii) a condenação da Entidade Pública Contratante a excluir a produção de radioterapia não realizada no Hospital de Braga no apuramento do Índice Case-Mix, e a aplicar o critério seguido até 2016, para apuramento da remuneração devida pela disponibilidade do serviço de urgência. O segundo pedido de REF tem por base a decisão da ARS Norte de deixar de suportar os custos com a dispensa de medicamentos para tratamento da Hepatite C, quantificado em cerca de 1 M€.

249. Em 2019, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira apresentou um novo pedido de Reposição de Equilíbrio Financeiro, relacionado com o financiamento dos medicamentos para tratamento dos doentes com Hepatite C, estimado em cerca de 1 M€. Encontra-se ainda pendente o pedido de REF, apresentado por esta mesma entidade em 2018, relacionado com a prestação de cuidados de saúde à população reclusa em estabelecimentos prisionais da sua área de influência, designadamente no âmbito da infeção por VIH e das Hepatites Virais, valendo a petição cerca de 1 M€.

250. Persiste o pedido de REF efetuado pela Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais, efetuado no final de 2018, para dirimir o litígio referente à formação dos médicos internos, sendo o valor da REF, quantificado pela Entidade Gestora, de 7,8 M€.

251. A Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures mantinha, no final de 2019, o pedido de REF, efetuado no final de 2018, relativo ao financiamento autónomo das prestações de saúde a doentes com VIH-SIDA. Foi possível apurar, em momento posterior ao fecho da CGE/2019, que o valor petitionado pela Entidade Gestora relativamente ao pedido de REF efetuado em 2018 é de 22,3 M€. Em paralelo, encontra-se ainda em mediação o diferendo que esta Entidade Gestora tem com o Estado relativamente à reconciliação de contas relativas aos anos de 2012–2016, tendo sido alcançado um acordo parcial no decurso de 2019.

7.3.4 Sector da segurança

252. No final de 2019 continua a verificar-se a existência de quatro pedidos de REF relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP/Ministério das Finanças, o impacto orçamental destes pedidos ascende a cerca de 1,7 M€. Tendo em conta que em dezembro de 2019 foram transmitidas para o Estado as participações sociais dos acionistas privados, à data, da SIRESP, S.A., estes pedidos de REF, a manterem-se, deixam de ser considerados como contingências associadas a PPP para efeitos orçamentais. Com efeito, a partir daquela data, o acompanhamento, a execução, a modificação e a fiscalização deste contrato ficam dispensados do cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que aprova, ente outras, as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado e da UTAP no acompanhamento das PPP.

8 Regras de disciplina orçamental

253. Em 2019, Portugal encontrava-se na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Nesse contexto, tinha de assegurar um progresso suficiente em direção ao objetivo de médio prazo para o nível do saldo orçamental estrutural e encontrava-se sujeito às disposições transitórias no que concerne à redução do rácio da dívida pública.

254. As duas primeiras secções deste capítulo apresentam a avaliação ex post da Comissão Europeia relativamente ao cumprimento das regras orçamentais a que Portugal se encontrava sujeito no âmbito da vertente preventiva do PEC. Esta avaliação foi realizada em maio de 2020, pela Comissão Europeia,⁵⁶ tendo por base os resultados anuais de contas nacionais de 2019, apurados pelo Instituto Nacional de Estatística no final de março de 2020 (apresentados na 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos), assim como as Previsões da Primavera de 2020 da própria Comissão Europeia. Na análise que se segue, a Secção 8.1 debruça-se sobre a regra do saldo orçamental e a Secção 8.2 sobre a regra da dívida.

255. Finalmente, a última secção informa sobre o cumprimento da regra orçamental exclusivamente nacional. Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

8.1 Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural

256. As legislações europeia e nacional estabelecem regras para o saldo orçamental apurado em Contas Nacionais e para o saldo estrutural. Os parágrafos seguintes explicam-nas de forma sucinta e expõem os resultados encontrados pela Comissão Europeia. Uma apresentação mais completa das regras em vigor está disponível no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, pp. 22 a 26.

8.1.1 Saldo orçamental

257. Em 2019, o saldo orçamental ficou acima do limite de -3% do PIB, instituído como valor de referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia. O saldo orçamental, conforme apresentado na Secção 2.1, situou-se em 0,1% do PIB na versão mais recente dos dados de Contas Nacionais. À data da realização da avaliação ex post pela Comissão Europeia (CE) sobre o cumprimento das regras orçamentais em 2019, o saldo orçamental de Portugal, conforme reportado na 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, situava-se em 0,2% do PIB.⁵⁷ Deste modo, no que se refere ao saldo orçamental de 2019, Portugal excedeu claramente o valor mínimo de referência do saldo orçamental.

258. Para 2020, porém, as Projeções da CE da Primavera apontavam para Portugal um saldo orçamental marcadamente negativo, na ordem dos -6,5% do PIB, em virtude dos efeitos macroeconómicos e orçamentais gerados pela emergência da pandemia de COVID-19. Por ocasião da avaliação ex post realizada em maio de 2020, já o mundo se encontrava a braços com a pandemia de COVID-19 que mudou de forma abrupta as perspetivas económicas mundiais para 2020. No caso de Portugal, as Projeções da CE para o saldo orçamental foram revistas de 0% do PIB nas Projeções do Outono (que datam de novembro de 2019) para -6,5% do PIB nas Projeções da Primavera (de 6 de maio de 2020). Ainda que o valor registado em 2019 tivesse cumprido o limiar mínimo de referência do saldo orçamental, o valor projetado para 2020 na Primavera infringia por uma larga margem o limiar mínimo de -3% do PIB instituído pelo Tratado da União Europeia, o que, em circunstâncias normais, poderia conduzir à abertura de um Procedimento por Défices Excessivos.

⁵⁶ Comissão Europeia (2020), [Assessment of the 2020 Stability Programme for Portugal](#), 20/05/2020.

⁵⁷ Comissão Europeia (2020), [Provision of deficit and debt data for 2019 — first notification](#), 22/04/2020.

259. Apesar das Projeções da CE perspeticivarem que Portugal não iria cumprir o critério do saldo orçamental em 2020, à semelhança do que sucedia para todos os restantes países da Área do Euro, a CE decidiu não instaurar procedimentos por défices excessivos. Na carta enviada a 7 de maio de 2020, a CE convidou as autoridades portuguesas a clarificar a dimensão do défice orçamental projetado para 2020. Na carta de resposta, datada de 13 de maio, as autoridades portuguesas aludiram às circunstâncias excecionais relacionadas com a pandemia de COVID-19. Seguindo as disposições do PEC, em 20 de maio, a CE adotou subseqüentemente um relatório⁵⁸ ao abrigo do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia para Portugal e para cada um dos restantes membros da união monetária, tendo em conta a previsão de défices para 2020 superiores ao limite de referência de 3% do PIB. A CE concluiu que, no que respeitava às projeções para 2020, nenhum dos Estados-Membros cumpria o critério do saldo orçamental. No caso de Portugal, o não cumprimento do critério do saldo orçamental prendia-se exclusivamente com a projeção para o saldo orçamental de 2020, cujo afastamento por uma larga margem face ao valor de referência foi considerado temporário e excecional. Para 2021, as mesmas Projeções da CE da Primavera apontavam para um saldo orçamental de -1,8% do PIB. Não obstante este incumprimento generalizado, a Comissão considerou que não deveria ser tomada nenhuma decisão de abertura de procedimento por défice excessivo em relação a qualquer país, atendendo à situação excecional de incerteza criada pelo impacto do surto de COVID-19, nomeadamente, para a definição de uma trajetória credível para a política orçamental. A Comissão considerou que a política orçamental deveria manter uma orientação de apoio à retoma para colmatar o hiato do produto, assegurando, simultaneamente, a sustentabilidade da dívida pública.⁵⁹

260. Esta decisão enquadrou-se na cláusula de derrogação geral do PEC, que foi pela primeira vez ativada em março de 2020. Em virtude da gravidade da recessão económica que era suscetível de resultar do surto de COVID-19, a Comissão considerou, na sua comunicação de 20 de março de 2020, que as circunstâncias permitiam ativar a cláusula de derrogação geral.⁶⁰ O Conselho, na reunião de 23 de março, subscreveu a posição da CE e entendeu que a situação pandémica em curso era uma ocorrência excecional. A ativação desta cláusula não suspendeu os procedimentos previstos pelo PEC, mas autorizou os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que seriam aplicáveis em circunstâncias normais, permitindo, paralelamente, que a Comissão e o Conselho adotassem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto. É por esta razão (não suspensão dos procedimentos fixados no PEC) que a CE continuou a elaborar previsões e questionou Portugal por escrito em 7 de maio. Portugal teve de responder seis dias depois, alegando como justificação para a ultrapassagem do teto de 3% exatamente as circunstâncias excecionais que os EM haviam acordado na sua decisão de acolhimento da proposta da CE de ativar a cláusula de derrogação geral. Importa recordar o aviso que a UTAO explicou na Secção 5.1 (e Sumário Executivo) do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro: a abertura de um procedimento por défice excessivo a um Estado-Membro (EM) não fica impedida durante o período em que a referida cláusula se mantiver ativa. Essa possibilidade depende da avaliação técnica da CE e política do Conselho relativamente aos riscos para a sustentabilidade orçamental a médio prazo no EM em causa. As Previsões da CE são feitas para dois anos (t e $t+1$). Por outras palavras, trajetórias de violação dos tetos de défice e dívida sem justificação na pandemia de COVID-19 poderão levar à abertura do procedimento.

8.1.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida

261. Em julho de 2018, o Conselho havia recomendado uma trajetória de ajustamento em direção ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) consubstanciada no crescimento nominal da despesa primária líquida não superior a 0,7% em 2019 e correspondente a um ajustamento anual do saldo estrutural, de pelo menos, 0,6 p.p. do PIB.⁶¹ Esta trajetória destinava-se a assegurar a aproximação do saldo estrutural ao OMP (este fixado em 0,25% do PIB para o saldo estrutural no ano de 2019), ou seja, a correção do saldo

⁵⁸ Comissão Europeia (2020) 537 final, [Report from the Commission Portugal – Report prepared in accordance with Article 126\(3\) of the Treaty on the Functioning of the Eurpea Union](#), 20/05/2020.

⁵⁹ Comissão Europeia (2020) 500 final, [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu](#), 20/05/2020.

⁶⁰ Comissão Europeia (2020) 123 final, [Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento](#), 20/03/2020.

⁶¹ Conselho da UE (2018), [Recomendação do Conselho da UE – Portugal](#), 13/07/2018.

orçamental expurgado do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e do efeito do ciclo económico.

262. Ao nível da despesa primária líquida, a Comissão Europeia apurou a existência de um risco de desvio significativo, com base nos resultados orçamentais apurados para o conjunto do ano de 2019 e nas Projeções da Primavera da CE para os anos subsequentes. No caso de Portugal, o crescimento da despesa primária líquida apurado para 2019 foi de 3,5%, o que excedeu largamente o limite anual estabelecido nas recomendações específicas por país dirigidas a Portugal (0,7%). Quando traduzido em termos de variação do saldo estrutural, este resultado apontou para a existência de um “desvio significativo” de 1,0 p.p. do PIB em 2019 face ao recomendado.⁶²

263. Por sua vez, ao nível do saldo estrutural, a Comissão apurou ter existido algum risco de desvio face à trajetória de ajustamento recomendada. De acordo com a avaliação realizada pela CE em maio de 2020, o saldo estrutural das AP em Portugal terá registado uma melhoria de 0,4 p.p. do PIB em 2019, para - 0,4% do PIB potencial. O aumento do saldo estrutural ficou, deste modo, 0,2 p.p. aquém da variação mínima exigida de 0,6 p.p. do PIB, o que apontou para a existência de algum desvio face ao ajustamento estrutural recomendado pelo Conselho.

264. A divergência na avaliação do esforço orçamental apurado com base em cada um dos indicadores anteriormente referidos exigiu a realização de uma avaliação global, na qual a CE acabou por confirmar ter existido em 2019 um desvio significativo face aos requisitos da vertente preventiva do PEC. Na avaliação da CE, os resultados diferentes obtidos quanto ao desvio resultaram de duas ordens de fatores: i) diferenças nas estimativas consideradas para o crescimento do PIB potencial e para o deflator do PIB, relativamente às quais a regra da despesa incorporou hipóteses mais conservadoras; ii) efeito positivo exercido sobre o indicador de variação do saldo estrutural pela redução da despesa com juros e, em menor grau, por aumentos de receita, nomeadamente de contribuições sociais, ambos excluídos da regra da despesa. Ponderadas estas diferenças, a CE concluiu na avaliação global ter existido um desvio significativo face à trajetória de ajustamento recomendada em 2019, e em 2018 e 2019 quando analisados em conjunto. Na avaliação da trajetória de ajustamento, a Comissão salientou que o critério da despesa tende a ser um indicador mais fiável em situações de recessão como a induzida pelo surto de COVID-19, tendo em conta o efeito retroativo sobre as estimativas do hiato do produto e a possibilidade de respostas da receita fora do normal em ocasiões em que se verificam grandes flutuações da atividade económica.

265. Em circunstâncias normais, perante a existência de um desvio significativo face à trajetória de ajustamento em direção ao OMP, as disposições do PEC determinariam a abertura de um Procedimento por Desvio Significativo. Uma vez confirmada na análise *ex post* a existência de um desvio significativo, segue-se a abertura deste Procedimento que tem como objetivo garantir que o Estado-Membro implementa as medidas necessárias de modo a regressar à trajetória de ajustamento recomendada. No contexto deste Procedimento, a Comissão propõe ao Conselho um ajustamento orçamental a realizar pelo Estado-Membro que deverá levar em consideração a dimensão do desvio significativo ocorrido e a situação económica e financeira do próprio Estado-Membro. O não cumprimento desta recomendação será considerada uma falha na adoção de uma ação eficaz, que poderia resultar, em última instância, no estabelecimento de sanções para o Estado-Membro da Área do Euro em causa.

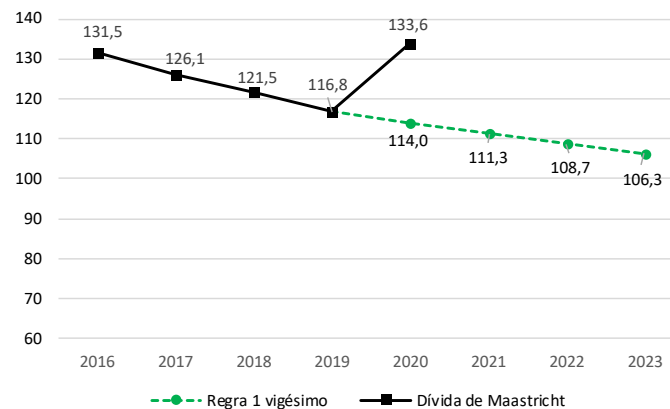
266. No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreveio, não foram adotadas etapas no âmbito do Procedimento por Desvio Significativo relativo a Portugal. Com efeito, a cláusula de derrogação geral do PEC, referida anteriormente, veio autorizar desvios temporários relativamente àquela trajetória de ajustamento, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

⁶²Recorde-se que um desvio é considerado significativo quando tem uma dimensão superior a 0,5% do PIB.

8.2 Regra da dívida

267. A regra para a dívida pública que vigorou para o caso português durante o período de transição 2017–2019 foi o Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), tendo a Comissão Europeia concluído que Portugal cumpriu o ajustamento necessário para o limite da dívida pública no final de 2019. Após a correção do défice excessivo em 2016, Portugal ficou sujeito a um período de transição para a redução do rácio da dívida pública durante o triénio 2017–2019, de acordo com o ajustamento estrutural mínimo (MLSA, iniciais da expressão em língua inglesa), sendo que a partir de 2020 Portugal passaria a estar enquadrado na regra de redução de um vigésimo da parte que exceder o rácio de referência de 60% da dívida pública no PIB (Gráfico 41).^{63, 64} O objetivo do período transitório foi assegurar que em 2019, Portugal teria reduzido o rácio da dívida pública respeitando aquela regra de ajustamento mínimo. De acordo com a avaliação da Comissão Europeia, divulgada em maio de 2020 ao abrigo do artigo 126 (3) do Tratado de Funcionamento da União Europeia, Portugal cumpriu no final de 2019 o ajustamento estrutural necessário para satisfazer a redução do rácio da dívida pública prescrita na regra aplicável.^{65, 66}

Gráfico 41 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



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

8.3 Quadro Plurianual de Programação Orçamental

268. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntariamente assumida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2019, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 51 323 M€, cumprindo o limite definido no OE/2019 (52 355 M€). O QPPO define os tetos da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, que devem refletir as prioridades das políticas públicas com impacto nas finanças das Administrações Públicas definidas nas Grandes Opções do Plano (GOP). Trata-se de uma regra de disciplina orçamental estabelecida voluntariamente por Portugal para o seu processo orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a apresentação do QPPO com o primeiro Orçamento do Estado (OE) da legislatura. O primeiro QPPO assume a forma de lei

⁶³ Em inglês: *Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA)*.

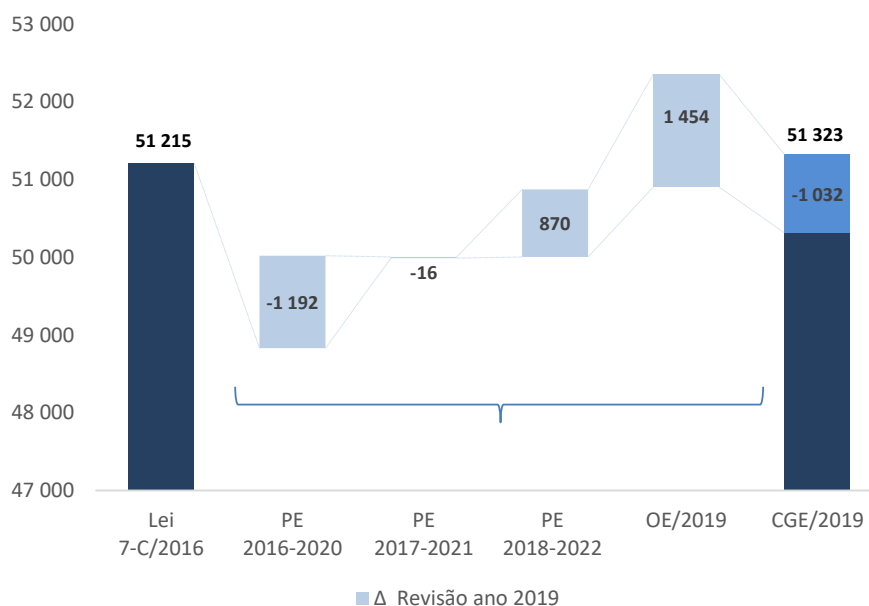
⁶⁴ Entretanto, devido à situação pandémica que surgiu em 2020, foi ativada a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra da redução da dívida pública para 2020 foi suspensa no sentido de acomodar medidas de política COVID-19.

⁶⁵ De salientar que o limite de dívida implícito ao cumprimento do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) utilizou para o cálculo um conjunto alargado de indicadores orçamentais e económicos: o saldo orçamental, as medidas temporárias e/ou não recorrentes, a componente cíclica, o crescimento do PIB nominal e em volume, produto potencial, hiato do produto e os ajustamento défice-dívida ao stock de dívida pública.

⁶⁶ De referir que apesar de Portugal não ter apresentado o Programa de Estabilidade em abril de 2020, o Governo português comprometeu-se a entregar uma versão do Programa de Estabilidade até ao final do 1.º semestre de 2020.

e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados juntamente com o Programa de Estabilidade (PE) e o Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE.⁶⁷ O ano de 2019 marca a conclusão do primeiro QPPO, definido para o período 2016 —2019, pela [Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março](#). A previsão de despesa financiada por receitas gerais para o ano de 2019 foi sucessivamente revista desde a apresentação do primeiro QPPO da legislatura, iniciada no final de 2015, conforme detalhado no Gráfico 42, tendo sido fixada em 52 355 M€ na Lei do OE/2019. No encerramento de contas, a despesa ascendeu a 51 323 M€, encontrando-se 1032 M€ abaixo do limite legal mais recente fixado para o ano de 2019 (LOE). A execução por programas do QPPO em 2019 encontra-se na Tabela 30.

Gráfico 42 – Despesa financiada por receitas gerais para 2019: evolução nos tetos legais e execução
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2016-19 (Lei n.º 7-C/2016); QPPO/2016-20 (PE/2016-20); QPPO/2017-21 (PE/2017-21); QPPO/2018-22 (PE/2018-22); QPPO/2019-22 (Lei n.º 71/2018, LOE/2019); CGE/2019] e cálculos da UTAO.

269. A instabilidade da programação orçamental prejudica a utilidade desta regra de política. Com tantas alterações no teto de despesa do ano *t* até se iniciar a execução desse mesmo exercício, que nunca são cabalmente justificadas, a regra deixa de servir como instrumento de programação orçamental de médio prazo e âncora de estabilidade para o planeamento das políticas públicas.

270. A metodologia subjacente à elaboração do QPPO continua a privilegiar a classificação contabilística em detrimento da análise económica. Acresce a desconformidade de critérios contabilísticos, que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias, levando à subavaliação da despesa consolidada financiada por receitas gerais da Administração Central. O limite da despesa no QPPO é definido considerando apenas a despesa financiada por receitas gerais do subsector Estado (Serviços Integrados), o que constitui uma simplificação metodológica que não permite apurar a natureza da despesa final realizada pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA),

⁶⁷ A [Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março](#) constituiu o primeiro Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), estabelecendo os limites de despesa efetiva da Administração Central financiada por receitas gerais para o período 2016 a 2019, dando cumprimento ao artigo n.º 12-D da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) vigente à data ([Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#)). De acordo com esta norma, o QPPO deve ser apresentado com a primeira Proposta de Orçamento de Estado (OE) de cada legislatura. É vinculativo para o primeiro ano do horizonte previsional, sendo atualizado anualmente no Programa de Estabilidade e aprovado em cada OE.

A [Lei n.º 4/2020, de 31 de março](#) estabelece o QPPO para o período 2020-2023, coincidindo com o primeiro OE da atual legislatura, com o mesmo enquadramento legal ([Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#)).

A [Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto](#) apresenta a terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (esta revoga a LEO de 2001) e a primeira alteração à Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. Estabelece, no seu artigo 5.º, a disposição transitória que deve regular a programação plurianual das despesas públicas até 2025:

- O Governo deve apresentar anualmente, com o Programa de Estabilidade, o Quadro Plurianual das Despesas da Administração Central e da Segurança Social para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contratados;

- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

particularmente gravosa nos programas orçamentais nos quais a prestação de serviços públicos finais seja realizada por entidades integradas nos SFA, como a Saúde e a Educação. Adicionalmente, a despesa consolidada da Administração Central (Estado e SFA) encontra-se subestimada, por existir uma desconformidade contabilística que permite a transformação em receita própria das receitas de transferências de outras entidades com origem em receitas gerais.

Tabela 30 – Execução em 2019 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsetor Estado, financiada por receitas gerais	
	QPPO OE/2019 Lei do OE/2019	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2019 %	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2019 %
Programas					
P001 - Órgãos de Soberania	3 653	3 619	99,1	3 641	99,7
P002 - Governação	121	108	89,0	108	89,5
P003 - Representação Externa	293	282	96,2	284	96,8
P004 - Finanças	4 793	2 415	50,4	3 598	75,1
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	7 406	7 168	96,8	7 168	96,8
P006 - Defesa	1 810	1 691	93,4	1 694	93,6
P007 - Segurança Interna	1 606	1 570	97,7	1 572	97,9
P008 - Justiça	625	616	98,4	616	98,5
P009 - Cultura	325	270	82,9	302	93,0
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 553	1 388	89,4	1 552	99,9
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 552	5 531	99,6	5 577	100,4
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	14 043	14 024	99,9	14 026	99,9
P013 - Saúde	9 058	6 655	73,5	9 424	104,0
P014 - Planeamento e Infraestruturas	845	553	65,4	804	95,2
P015 - Economia	75	42	56,1	63	84,1
P016 - Ambiente	232	201	86,8	226	97,1
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	316	292	92,5	306	96,9
P018 - Mar	49	30	60,9	31	63,2
Despesa efetiva, excluindo dotação provisional	52 355	46 453	88,7	50 993	97,4
Dotação provisional: outras despesas correntes	330	330	100,0	330	100,0
Despesa efetiva	52 685	46 783	88,8	51 323	97,4
<i>Por memória: Despesa primária</i>	47 893	44 368	92,6	47 725	99,7

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Notas: (i) O montante de dotação provisional encontra-se evidenciado fora do P004—Finanças no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa. (ii) Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se aos montantes implícitos à Lei do OE/2019. (iii) A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. (iv) A despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelos organismos durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. (v) Os valores da aquisição de bens e serviços do P013—Saúde não se encontram consolidados, nem os juros no âmbito da Administração Central.

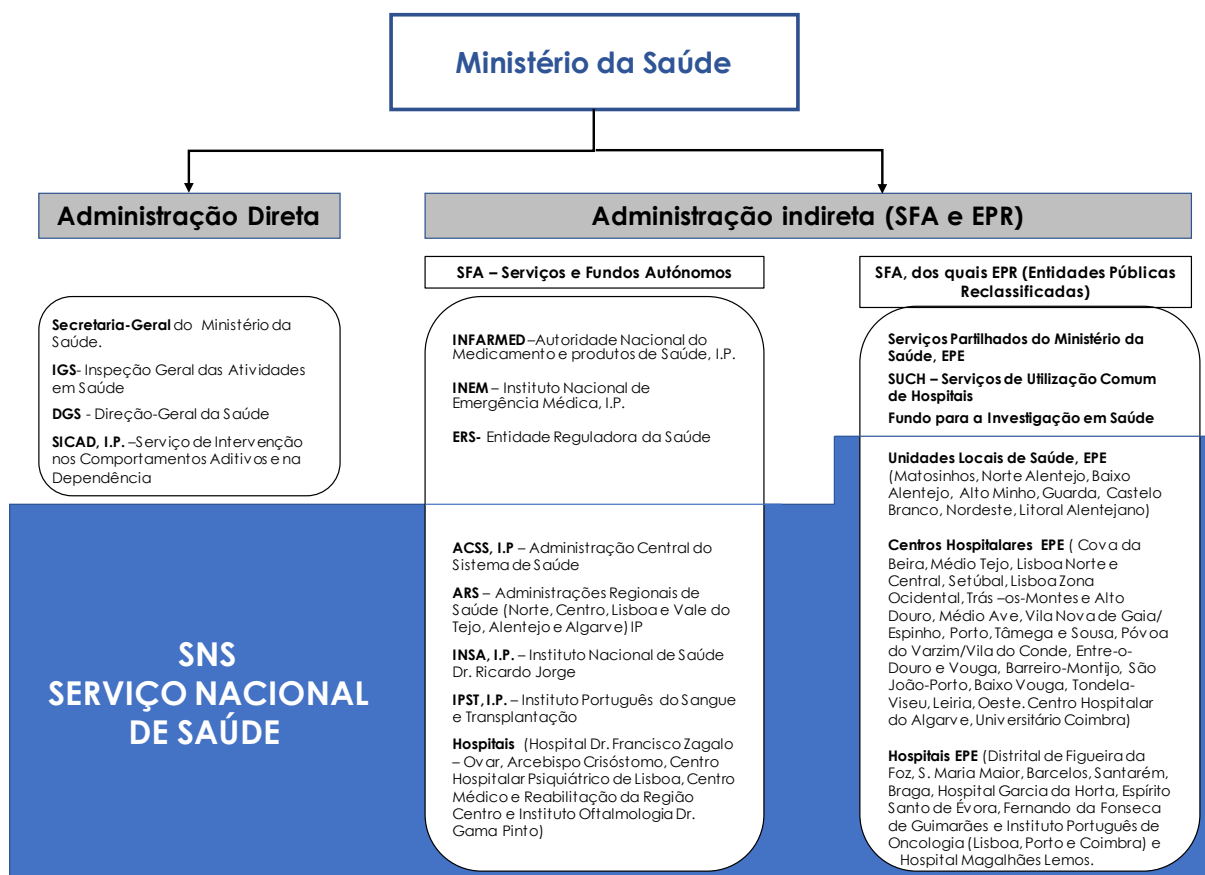
9 Indicadores económico-financeiros da Saúde

271. Este capítulo caracteriza indicadores económicos de 2019 do Ministério da Saúde e aprecia o desempenho económico-financeiro do Serviço Nacional de Saúde (SNS). A análise nas próximas páginas desdobra-se em dois assuntos: a Secção 9.1 apresenta o Serviço Nacional de Saúde no âmbito do universo institucional do Ministério da Saúde e contrasta-o com a parte complementar quanto a alguns valores contabilísticos; a Secção 9.2 é totalmente dedicada ao desempenho económico-financeiro do Serviço Nacional de Saúde (SNS). O ano de 2019 é confrontado com a evolução desde 2014. Esta análise fundamenta as conclusões da Secção 9.3, úteis para repensar a organização económico-financeira do SNS.

9.1 Perímetro do Ministério da Saúde e comparação breve entre o SNS e o conjunto complementar

272. Compete ao Ministério da Saúde a responsabilidade de definir a política nacional de saúde, garantindo uma utilização sustentável dos recursos. 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. As entidades que compõem a área pública da Saúde em Portugal estão identificadas na Figura 2. O universo do Serviço Nacional de Saúde (SNS) é um subconjunto desta área. Está assinalado com fundo azul na Figura 2. Inclui estabelecimentos hospitalares sem natureza empresarial, hospitais e grupos articulados de hospitais e centros de saúde (os centros hospitalares) classificados 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. Integram este grupo os Serviços Partilhados (SPMS), o Serviço de Utilização Comum de Hospitais (SUCH), o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde (INFARMED), a Entidade Reguladora da Saúde e um conjunto de quatro entidades pertencentes à Administração Direta do Estado: Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, Direção-Geral da Saúde, Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e na Dependência e Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Figura 2 – Entidades da Saúde



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. A Administração Indireta do Estado compreende dois 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.

273. As contas anuais do Serviço Nacional de Saúde, pela sua dimensão, são semelhantes às do perímetro do Ministério da Saúde. A Figura 2 identifica o número de entidades do Ministério que compõem o SNS. É muito superior ao conjunto complementar. Esta dimensão sobressai ainda mais quando se analisam as contas anuais. Tendo por base os números do relatório e contas anual do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2019 e estabelecendo uma comparação entre as principais rubricas da demonstração financeira destas entidades, é possível verificar que o SNS é quase todo o Ministério da Saúde.. O SNS absorve 99,83% das transferências e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde. No que concerne às principais rubricas de gastos, o montante da rubrica Fornecimento e Serviços Externos das contas SNS é praticamente coincidente com o valor apresentado nas contas consolidadas para o perímetro do Ministério da Saúde. Com grandeza semelhante, a rubrica Despesa com Pessoal do SNS corresponde a 97,21% dos gastos da mesma rubrica inscritos na conta do Ministério da Saúde (Tabela 31). Dar nota que de acordo com a informação do Ministério da Saúde⁶⁸ "(...) em dezembro de 2019, o número total de recursos humanos das entidades do SNS e Ministério da Saúde atingiu um total de 139.622 efetivos (...)", sendo que o [sítio da internet do SNS](#) indica que em dezembro de 2019 o número total de trabalhadores no SNS era 135 423.

⁶⁸ Informação prestada na [nota explicativa](#) enviada pelo Ministério da Saúde à Assembleia da República no âmbito da discussão e aprovação do OE/ 2021.

Tabela 31 – Comparação entre rubricas das contas anuais do Ministério da Saúde e do SNS—2019
(em milhões de euros e em percentagem)

Rubrica	MS	SNS	SNS/MS %
Transferências e subsídios correntes obtidos	9496,5	9480,0	99,83%
CMVMC	1941,5	1927,5	99,28%
FSE	4129,5	4129,1	99,99%
Gastos com pessoal	4537,4	4410,9	97,21%

Fontes Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2019 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) MS—Ministério da Saúde; (ii) SNS — Serviço Nacional de Saúde; (iii) CMVMC — Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas; (iv) FSE — Fornecimento e Serviços Externos.

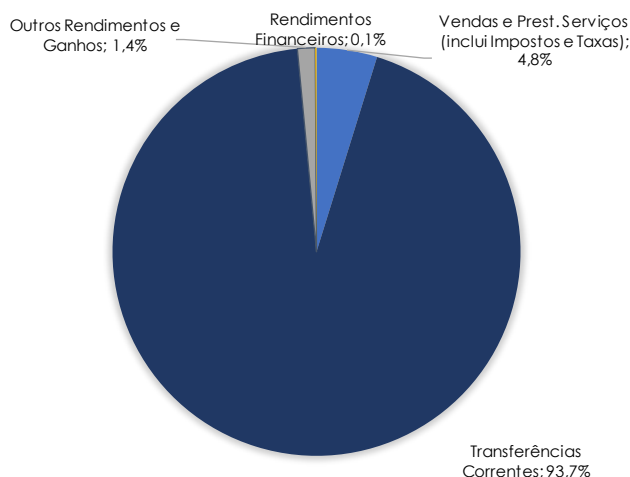
9.2 Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS

274. No exercício de 2019, o SNS registou um prejuízo de 696,9 M€, sendo o segundo mais elevado desde 2014. O resultado líquido do exercício de 2019 do Serviço Nacional de Saúde foi negativo em 696,9 M€, o que representa um desagravamento de 151,3 M€ face ao resultado do exercício de 2018, que se situou em – 848,2 M€. Este resultado corresponde ao segundo maior prejuízo anual registado no SNS desde 2014 (Gráfico 45, p. 119). Vale a pena notar que o resultado líquido do exercício de 2019 no SNS equivale a 4,1 vezes o valor de Fundos Próprios registado no balanço do mesmo ano.

275. O exercício de 2019 do SNS apresentava, desde o início, indícios que se trataria de mais um ano com prejuízo significativo. O exercício de 2018 do SNS registou um prejuízo de 848,2 M€. Assim, para 2019, as transferências correntes e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde foram reforçadas em 664,9 M€ (Gráfico 46). Ora, este reforço era insuficiente em 183,3 M€ para absorver o diferencial entre os rendimentos e os gastos que se registaram em 2018, tendo como pressupostos que o nível de serviço do SNS e os encargos das principais rubricas de gastos se manteriam inalterados em 2019, face a 2018. No entanto, no caso das rubricas de gastos com maior peso (Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Gastos com Pessoal e Fornecimento e Serviços Externos), verificou-se em 2019 um incremento acumulado de 551,4 M€, no qual se destaca o crescimento de 346,7 M€ na rubrica Gastos com Pessoal. Como tal, o aumento dos gastos em rubricas de maior peso, aliado ao reforço insuficiente do financiamento da atividade de exploração do SNS, levaram a um prejuízo acumulado de 696,9 M€.

276. O financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração representa a quase totalidade dos rendimentos anuais do SNS. A estrutura de rendimentos em 2019 é identificada no Gráfico 43. No exercício de 2019, 93,7% 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. Esta rubrica registou um crescimento, face a 2018, de 7,5% (+ 664,9 M€, Gráfico 46, p. 120), embora o peso na estrutura de rendimentos tenha registado um ligeiro aumento (0,4 p.p. face a 2018). Adicionalmente, os impostos e taxas cobrados ascenderam a 302,7 M€, quantia que deu o principal contributo para a venda e prestação de serviços (inclui impostos e taxas), proveito que representou 4,8 % da estrutura de rendimentos do SNS. De referir ainda o contributo de 1,4% da conta “outros rendimentos e ganhos” (Gráfico 43).

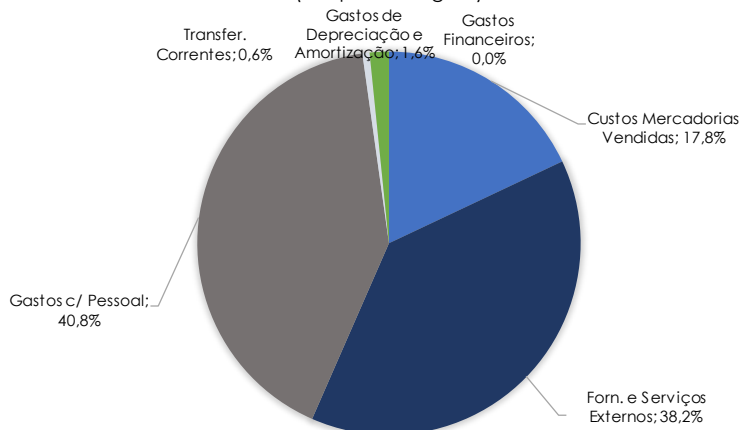
Gráfico 43 – Estrutura de Rendimentos do SNS — 2019
(em percentagem)



Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2019 e cálculos da UTAO.

277. As contas Gastos com Pessoal e Fornecimentos e Serviços Externos representaram cerca de quatro quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2019 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% da totalidade dos gastos no exercício de 2019. De salientar que a conta gastos com pessoal registou um acréscimo de 8,5% face a 2018. No caso dos Fornecimentos e Serviços Externos, a variação anual foi de 2,8%, sendo que esta conta agrega os gastos com: i) produtos vendidos em farmácias; ii) meios de complementares de diagnóstico e terapêutica e outros subcontratos; iii) parcerias público-privadas (PPP); iv) Outros Fornecimentos e Serviços Externos. É de realçar que a conta de Fornecimento e Serviços Externos reflete o decréscimo da despesa em PPP por via da passagem, em setembro de 2019, da Parceira Público-Privada de Braga para o universo de entidades do SNS. Em contrapartida, a despesa com pessoal foi incrementada, no último trimestre de 2019, por via desta alteração. Ainda 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 2019 representou 17,8% do total dos gastos. De notar que esta rubrica corresponde a matérias-primas e mercadorias adquiridas que foram consumidas na prestação dos serviços e produtos prestados pelo SNS (Gráfico 44).

Gráfico 44 – Estrutura de Gastos do SNS — 2019
(em percentagem)

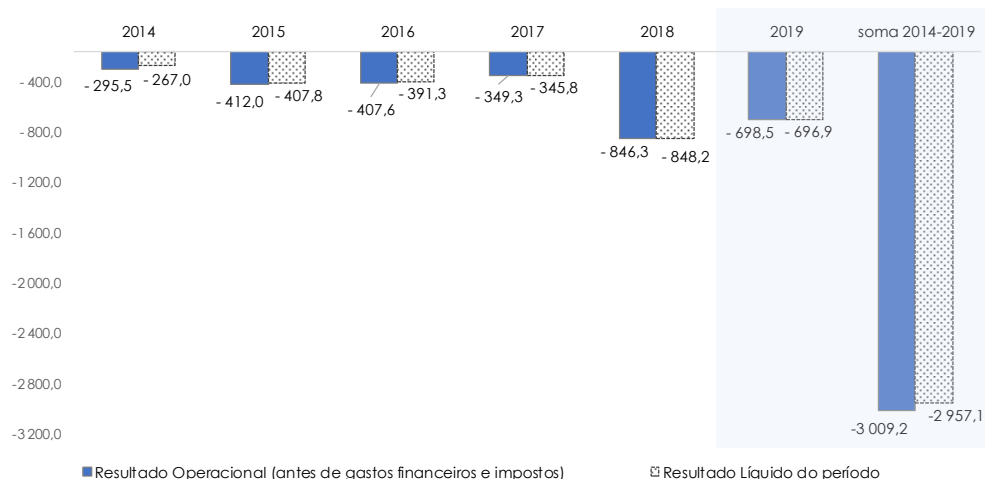


Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2019 e cálculos da UTAO.

278. O Passivo total do SNS acumulado em finais de 2019 ascendia a 3,95 mil M€ e era largamente constituído por dívidas a fornecedores e outros credores do SNS. No apuramento das contas de 2019, verifica-se que o Passivo do SNS registava o valor de 3 945,8 M€, sendo que, neste valor, a rubrica dívidas a Fornecedores e Outras Contas a Pagar pesava 89,1%, ou seja, 3 517,7 M€ (+ 155,5 M€ face a 2018). Ao desagregar esta rubrica, verifica-se que a dívida a fornecedores se situou em 1897,1 M€, ou seja, uma diminuição de 87,8 M€ face a 2018. No que diz respeito ao valor registado na rubrica Outras Contas a

Pagar (1620,6 M€), e de acordo com a informação prestada pela ACSS, o peso nesta rubrica da subconta Outros Credores do SNS ascendeu, em 2019, a 655 M€, ou seja, um acréscimo de 99,2 M€ face a 2018. Assim, no final de 2019, 64,6% do Passivo total do SNS era constituído por dívidas a fornecedores e a outros credores do SNS. Os leitores interessados em mais informação sobre a dívida não-financeira do SNS encontram-na no Capítulo 6 deste documento.

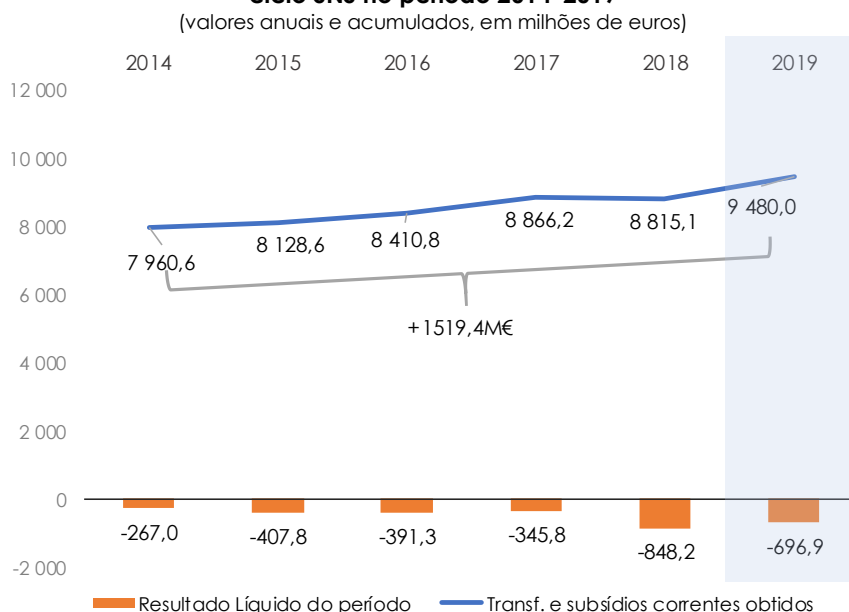
Gráfico 45 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2014–2019
(valores anuais e acumulados, em milhões de euros)



Fontes: Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2019 e cálculos da UTAO. | Notas: 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 de julho, do Ministério das Finanças. Em concreto, aos resultados operacionais registados foram acrescidos os resultados extraordinários de modo a obter os resultados operacionais (antes de gastos financeiros e impostos).

279. Após o exercício de 2019, o valor total do Passivo do SNS é 2302,4% superior ao valor de Fundos Próprios. De acordo com os dados constantes do Relatório Anual do Serviço Nacional de Saúde de 2019, 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 2302,4% 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 (4,3%), cerca de metade do nível registado em 2018 (8,1%). De notar que para o nível dos Fundos Próprios registado em 2019 concorreram em sentido oposto: i) as dotações de capital, cujas entradas nas entidades do SNS ascenderam a 683 M€; ii) o Resultado Líquido do Exercício negativo de 696,9 M€ (Gráfico 45 e Gráfico 47).

Gráfico 46 – Transferências e Subsídios Correntes e Resultado Líquido do Exercício SNS no período 2014–2019

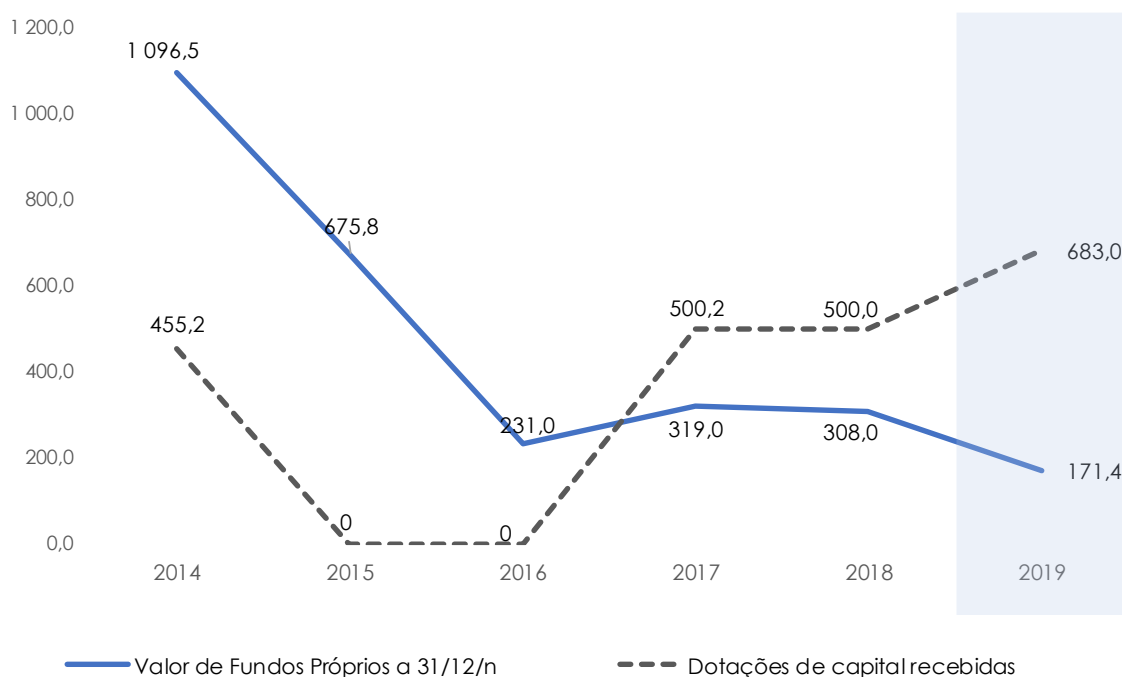


Fontes: DGO, Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2019 e cálculos da UTAO.

280. O incremento anual nas transferências correntes e nos subsídios à exploração com origem no financiamento do OE, vêm-se revelando significativamente insuficiente para evitar os consecutivos prejuízos no SNS. No período de 2014 a 2019, o montante de transferências correntes e subsídios à exploração atribuídos ao SNS pelo Orçamento do Estado, aumentou 1519,4 M€ (Gráfico 46). Este incremento foi mais significativo no ano de 2019 (face a 2018) que contrastou com uma ligeira redução registado em 2018, face aos montantes disponibilizados em 2017. No entanto, o aumento em transferências correntes e subsídios à exploração não evitou que o SNS registasse anualmente prejuízos, com maior dimensão nos anos de 2018 e 2019, sendo que no período de 2014 a 2019 estes prejuízos acumulados ascendem a 2957,1 M€ (Gráfico 45). A disponibilização de verbas para a exploração da atividade SNS tem sido anualmente incremental, mas sempre inferior ao prejuízo do ano anterior. Ora, como aconteceu no exercício de 2019 e exposto no parágrafo 275, esta prática, no modelo de funcionamento económico-financeiro do SNS, conduz inevitavelmente a prejuízos anuais sucessivos.

281. Os consecutivos prejuízos anuais e consequentes “injeções” de capital são reflexo da suborçamentação sistemática do Serviço Nacional de Saúde. No período de 2014 a 2019, o Serviço Nacional de Saúde acumulou 2957,1 M€ em prejuízos, com resultado líquido do exercício negativo em todos os anos, com particular destaque para 2018 e 2019 (– 848,2 M€ e – 696,7 M€, respetivamente). 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 45, os Gastos Operacionais ao longo dos anos foram muito superiores aos Rendimentos obtidos, conduzindo a um Resultado Operacional acumulado de – 3 009,2 M€. Os sucessivos prejuízos anuais levam à deterioração dos Fundos Próprios do conjunto de entidades que constituem o SNS, e à acumulação de dívida. No Gráfico 47, é possível visualizar a diminuição anual do montante de Fundos Próprios do SNS (de 1096,5 M€ em 2014 para 171,4 M€ em 2019), essencialmente em consequência da incorporação dos prejuízos anuais, pelo que, para evitar a “erosão total” dos Fundos Próprios, o Governo tem recorrido a várias “injeções” de capital. Estas somaram 2138 M€ entre 2014 e 2019. Assim é possível afirmar que o SNS se encontra sistematicamente suborçamentado porque a evolução dos Rendimentos, basicamente pagos pelo OE, não acompanha a dos Gastos. Para mitigar os efeitos de sucessivos prejuízos, seja sobre o rácio de solvabilidade, seja sobre os pagamentos em atraso a fornecedores, o Governo opta por realizar reforços de capital nas entidades pertencentes ao SNS.

Gráfico 47 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2014–2019
(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 2019 e cálculos da UTAO.

9.3 Iliações relevantes para o futuro do SNS

282. A situação económico-financeira do SNS causa profunda apreensão e deve motivar uma reflexão séria sobre o modelo de gestão. Na secção anterior foram apresentados dados que fundamentam a afirmação de que as contas financeiras do SNS, no final de 2019, refletiam uma degradação acentuada. A prática reiterada de suborçamentação está a atirar para zero o rácio de solvabilidade. Se atuasse em regime de mercado aberto, há muitos que a esmagadora maioria das entidades do SNS teria falido. Se o SNS fosse um grupo empresarial sem a garantia dos contribuintes portugueses, a conclusão seria a inviabilidade económica e financeira do grupo. Economicamente, porque os rendimentos obtidos, nomeadamente através do “cliente” (Estado) não cobrem, anualmente, a estrutura de gastos operacionais de exploração necessários à prestação dos serviços produzidos pelo SNS. Esta situação reflete-se em prejuízos anuais consecutivos. Ao nível financeiro e em consequência das acumuladas dificuldades económicas, os indicadores relevantes expõem uma situação complexa no SNS. Exemplos são o nível mais baixo de Fundos Próprios nos últimos seis anos (dão para pagar 4,3% dos passivos de 2019), que só não se situa a um patamar ainda mais inferior devido aos “alívios momentâneos” por via de injeções de capital consecutivas. Adicionalmente, constata-se um passivo elevado assente em dívida a fornecedores e outros credores do SNS, e a autonomia financeira e a solvabilidade reduzidas a níveis extremamente baixos. O “acionista único” (Estado), para evitar a rutura e aliviar momentaneamente o stock de dívida comercial em atraso, opta por consecutivas injeções de capital nas entidades do SNS. Trata-se, efetivamente, de uma opção de suborçamentação consecutiva do SNS, pois o “cliente” e o “acionista” são o mesmo. As contas do SNS demonstram que esta opção, fosse qual fosse o objetivo, comprovadamente não foi atingido e levou o SNS a uma situação de suborçamentação insustentável que certamente não é vantajosa para nenhum dos intervenientes. É de lembrar, que esta prática 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 condiciona o 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. Ao mesmo tempo, como se notou no Capítulo 6, a prática instalada de pagar bastante tarde aos fornecedores causa problemas de liquidez na economia a montante e preços mais elevados nos bens e serviços adquiridos pelo SNS. Para além dos constrangimentos acima referidos, a gestão dos estabelecimentos do SNS é ainda condicionada por uma centralização excessiva, na tutela sectorial e no MF, de decisões que deveriam ser tomadas na esfera de autonomia dos conselhos de

administração, como sejam as substituições de pessoal e a panóplia de atos de gestão corrente que carecem de autorização política morosa e sujeita a muita documentação relativos a recrutamento e contratação de serviços (ver análise na Subsecção 3.4.2). Sem uma correção estrutural e integrada de todas estas dimensões, os estrangulamentos na atividade assistencial continuarão a ser uma realidade para utentes, trabalhadores, gestores e fornecedores.

283. O Orçamento do Estado de 2020 disponibilizou recursos adicionais no sentido de mitigar a suborçamentação do SNS. No final de 2019, a situação das contas do SNS, como referido no parágrafo anterior, revelava uma prática insustentável de suborçamentação. A UTAO, no [Relatório n.º 20/2019](#) publicado (22 de novembro) em momento que antecedeu a discussão e aprovação do OE/2020, já tinha alertado para esta realidade de suborçamentação do SNS, sendo que na altura a análise incidia sobre os dados do relatório e contas de 2018. O OE/2020 propunha-se mitigar a suborçamentação do SNS, através de um reforço significativo de 901 M€⁶⁹ para o SNS em transferências correntes e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde. A dimensão deste reforço visava equiparar os rendimentos aos gastos da atividade do SNS, reduzindo a probabilidade de prejuízo anual e mitigando, assim, a necessidade de novas injeções de capital durante o exercício de 2020, em contraste com o ocorrido desde 2014 (Gráfico 46 e Gráfico 47). No entanto, esta projeção não será possível de confirmar, pois a partir do final do 1.º trimestre de 2020 o SNS foi "chamado" a combater a pandemia de COVID-19, inviabilizando qualquer comparação entre o projetado e o previsto em cenário sem pandemia, visto que o exercício de 2020 do SNS ficou indelevelmente marcado por um contexto substancialmente diferente e não antecipado.

⁶⁹ Diferença entre o valor apurado em 2019 e o previsto no OE/2020 para as rubricas transferências e subsídios correntes à exploração do SNS por via do financiamento do SNS.

10 Reforma das finanças públicas

284. Neste capítulo apresenta-se o ponto de situação sobre a reforma das finanças públicas, em particular no que respeita à aplicação da LEO e à implementação do SNC-AP.⁷⁰ A ênfase é colocada na importância da implementação da reforma das finanças públicas para uma melhor gestão dos recursos públicos. Entre outros aspetos considerados relevantes pela UTAO, são também analisados alguns elementos constantes do Parecer do TdC sobre a CGE/2019, que beneficiam do conhecimento e trabalho de campo desenvolvido por esta entidade. Neste âmbito, o TdC aponta três aspetos fundamentais — a estratégia de implementação, a responsabilização pelos projetos e a monitorização — como forma de reduzir os riscos de um adiamento sucessivo na implementação dos pilares da reforma das finanças públicas.

285. A maioria das 43 recomendações feitas pelo TdC à CGE/2019 decorre dos adiamentos sucessivos na concretização da reformadas finanças públicas. Esta é mesmo a conclusão que abre o Sumário do Parecer do Tribunal. Diz esse parágrafo:⁷¹ “As 43 recomendações são, na maioria, reiteradas de anteriores Pareceres, dado subsistirem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta, em grande medida, passíveis de serem corrigidas com a implementação da reforma das finanças públicas (...)”.

10.1 Aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental

286. O TdC aponta a ausência de progressos em aspetos basilares da reforma, como são a definição de uma estratégia de implementação da LEO, a operacionalização do modelo de governação e a afetação de recursos humanos. A ausência de progressos acarreta sérios riscos de que a mais recente recalendarização (aprovada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto — 3.ª alteração à LEO) não venha também a ser cumprida. Nota que os avanços alcançados abrangeram um número muito reduzido de projetos (estrutura do OE, fatura eletrónica e documento contabilístico e de cobrança).

287. Novo adiamento dos prazos para implementação da LEO. A LEO e o SNC-AP são dois pilares centrais para a reforma das finanças públicas, mas a sua implementação não apresenta progressos de relevo. Não se verificaram progressos significativos na implementação da LEO, tendo sido reprogramadas as matérias essenciais. De acordo com o calendário atual, a adoção plena da nova LEO apenas ocorrerá com o OE/2027, seguindo um faseamento com as seguintes etapas:

- OE/2021: inclusão de novos mapas orçamentais e regulamentação da orçamentação por programas durante 2021;
- 2022: Criação de um programa orçamental piloto;
- OE/2023: inclusão da Entidade Contabilística Estado;
- CGE/2023: apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas;
- OE/2024: implementação da orçamentação por programas orçamentais; apresentação de demonstrações financeiras intercalares no decurso de 2024;
- OE/2027: inclusão das demonstrações financeiras previsionais.

288. Na Relatório de análise à PPL que visou a alteração da LEO/2015 ([Relatório UTAO n.º 14/2020, de 24 de junho](#)), a UTAO evidenciou que esta promovia um novo adiamento na produção de efeitos das normas mais inovadoras e estruturantes da LEO/2015. Ainda em sede de discussão desta PPL, a UTAO salientou que também o Tribunal de Contas e o CFP têm chamado várias vezes a atenção para os atrasos na plena implementação da lei aprovada em setembro de 2015. Mereceram então particular nota de preocupação a intenção do Governo de acabar com as demonstrações financeiras

⁷⁰LEO: Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto (3.ª alteração à LEO); esta Lei alterou também a Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. SNC-AP: Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

⁷¹ Página I de Tribunal de Contas (2020), [Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019](#), dezembro, Lisboa.

previsionais (entretanto reprovada pelo Parlamento e convertida em adiamento) e as prorrogações de três traves-mestras da reforma de 2015, designadamente: criação da Entidade Contabilística Estado, programas orçamentais correspondentes a missões de base orgânica e demonstrações financeiras intercalares e de encerramento do exercício económico.

289. Por outro lado, nenhuma informação acompanhou a referida PPL, pelo que nada permite acreditar que aqueles adiamentos serão os últimos. Os anteriores adiamentos da implementação plena da LEO/2015 e do instrumento gémeo que é o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foram introduzidos pelos diplomas: Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio. Aquando destas alterações não foram apresentadas pelo Governo as razões concretas para os adiamentos nem planos de trabalhos com os recursos necessários que dessem credibilidade aos novos prazos. A situação repetiu-se com a alteração introduzida em 2020 pela Lei n.º 41/2020 de 18 de agosto.

290. Até ao momento ainda não foram elaborados o balanço e a demonstração de resultados da AdC. Continua por realizar o inventário dos bens imóveis do Estado. É referido pelo TdC que a informação registada no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado apresenta deficiências, é incompleta e não abrange todo o universo, cuja dimensão é desconhecida. Nestas circunstâncias parece inviável a concretização de um balanço para a AdC. As mais recentes alterações à LEO de 2015 (Lei n.º 41/2020 de 18 de agosto) adiaram para a CGE/2023 a inclusão de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas de acordo com o SNC-AP. Neste âmbito, é de salientar que o TdC enfatiza que "*subsistem riscos de o novo prazo não ser cumprido*", frustrando-se assim este objetivo.

291. No seu parecer à CGE/2019, o TdC formulou recomendações formais ao Ministério das Finanças relativas à reforma em curso, nomeadamente quanto à implementação da LEO. Com efeito, o TdC fez notar que a falta de progressos na implementação da LEO obrigou à sua revisão, em agosto de 2020, reprogramando-se a sua implementação num horizonte temporal que se estende até 2027. Contudo, na sua análise, o TdC verifica que continua por definir a estratégia de implementação e a organização dos recursos para a sua realização. Estas indefinições acentuam as dúvidas e o risco de, novamente, não se concretizarem as etapas ora previstas, designadamente a regulamentação da orçamentação por programas e a identificação de um programa-piloto, previstas para o 1.º semestre de 2021, bem como a apresentação da CGE/2023 com demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas. Nestes termos, o TdC formulou duas recomendações formais ao Ministério das Finanças, para que:

- No âmbito da redefinição da estratégia de médio prazo, assegure de forma tempestiva a:
 - reformulação do plano de implementação da LEO em função da calendarização prevista na Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto;
 - definição do modelo de governação da UniLEO e designação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões;
 - disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas;
 - monitorização e controlo do Plano de Implementação da LEO;
- Promova:
 - O desenvolvimento do quadro legal necessário à operacionalização da orçamentação por programas;
 - A definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas;
 - A fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo);
 - O estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma coerente para todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental.

292. Por fim, importa referir que o TdC recomendou também que se revejam os classificadores económicos e se promova a atualização dos programas de gestão do património. Em 2012 entrou para o domínio de consolidação de contas das AP um conjunto vasto de entidades públicas com uma

natureza económica mais empresarial do que administrativa, as chamadas Entidades Públicas Recllassificadas (EPR). Os classificadores económicos de receitas e despesas usados pelas AP desde 2002 vêm-se revelando inadequados para relatar a atividade económica das EPR porquanto operações materialmente relevantes acabam sendo registadas em rubricas residuais por falta de enquadramento nas principais. A construção de balanços que devem integrar proximamente a CGE e a implementação da Entidade Contabilística Estado exigem informação atempada e fidedigna sobre o inventário e o património imobiliário das entidades das AP. Estes requisitos tornam premente a atualização dos programas de inventariação e gestão do património imobiliário.

10.2 Implementação do SNC-AP

293. Com a entrada em vigor do SNC-AP, o TdC aprovou uma nova instrução para a prestação de contas por parte das entidades obrigadas a este regime contabilístico. Para o efeito, o TdC emitiu a Instrução n.º 1/2019-PG, bem como outras instruções específicas dirigidas às entidades que, até aquela data, reportavam as suas contas em suporte papel, passando a possibilitar o seu envio de forma digital e sujeito a regras de validação. Assim, a prestação de contas em SNC-AP passou a ter o TdC como ponto de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras anuais, através de uma solução informática que assegura as regras de validação estabelecidas pelo próprio TdC, bem como as regras definidas pelo MF, validadas através da troca de informação com o S3CP (Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas), que é uma plataforma do Ministério das Finanças para a centralização da informação contabilística.⁷²

294. Relativamente ao exercício de 2019, cerca de 50% do universo de entidades do perímetro orçamental prestou contas em SNC-AP, o que correspondeu a 19% do volume financeiro total. Do universo total de entidades que integram o perímetro orçamental (2123), cerca de 50% (1068) prestaram contas em SNC-AP, nos moldes definidos na nova plataforma e na Instrução emitida pelo TdC.⁷³ No seu conjunto, as entidades que prestaram as suas contas em SNC-AP representam 19% do volume financeiro.⁷⁴ Como elemento caracterizador da distribuição refira-se que 71% do volume financeiro das 2123 entidades encontra-se concentrado em 15 entidades, das quais sete prestaram contas de acordo com a nova Instrução do TdC, incluindo quatro em SNC-AP. A informação recebida pelo TdC é partilhada com o Ministério das Finanças e com a ACSS, prevendo-se que, no futuro, possa vir a ser disponibilizada às entidades de coordenação sectorial das áreas da educação (através do Instituto de Gestão Financeira da Educação) e da administração local (através da Direção-Geral das Autarquias Locais).

295. O processo de prestação de contas relativo a 2019 foi influenciado por normas que permitiram a não aplicação do SNC-AP a um conjunto de entidades, em virtude de:

- A Lei do OE/2020 previu a possibilidade de a “prestação de contas relativa a 2019 (...) ser efetuada no mesmo regime contabilístico prestado relativamente às contas de 2018”,⁷⁵ facto que deu cobertura legal à não aplicação da Instrução n.º 1/2019-PG do TdC e do SNC-AP, como foi o caso dos serviços integrados que adotaram a solução contabilística disponibilizada pela eS-Pap — Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.;
- Na sequência da pandemia da COVID-19, foram estendidos os prazos de prestação de contas ao TdC, de acordo com a natureza jurídica das entidades, no âmbito das medidas governamentais tomadas em março de 2020, através da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

⁷² O não cumprimento das regras de validação estabelecidas impede a apresentação da conta ao TdC. As regras de validação incluem regras próprias definidas pelo TdC, que são validadas pela plataforma informática, e regras estabelecidas pelo MF, validadas através do envio da informação ao S3CP (Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas), que é uma plataforma do Ministério das Finanças para a centralização da informação contabilística (gerida pela UnILEO e pela eSPap).

⁷³ Dados reportados a 30 de outubro de 2020, não incluindo a Administração Local e Regional. Até esta data não haviam sido rececionados pelo TdC 122 contas relativas a 2019, das quais 42 respeitam a entidades que integram a CGE.

⁷⁴ Para este efeito considerou-se como volume financeiro o somatório do débito/crédito dos mapas de fluxo de caixa na ótica orçamental. No caso das entidades que não têm apenas contabilidade financeira, considerou-se os valores da Demonstração de Fluxos de Caixa.

⁷⁵ Artigo 316.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (OE/2020).



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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