

**Relatório UTAO n.º 29/2018**

Contas das Administrações Públicas:  
janeiro a junho de 2018

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em  
contabilidade nacional

11 de outubro de 2018

### 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.

O presente Relatório complementa a análise efetuada na *Nota Rápida sobre as Contas Nacionais das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2018* ([Informação Técnica da UTAO n.º 27/2018](#)), publicada em 24 de setembro, e beneficiou de informação e esclarecimentos adicionais facultados pelo Departamento de Contas Nacionais do Instituto Nacional de Estatística, que possibilitam a realização de uma análise mais detalhada.

Esta análise foi realizada com base em informação disponível até ao dia 10 de outubro de 2018, tendo sido orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, e elaborada por Patrícia Silva Gonçalves.

**Título:** Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2018

**Coleção:** Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

**Relatório UTAO N.º 29**

11 de outubro de 2018

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

---

## Índice geral

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2. SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	<b>2</b>
2.1. SALDO ORÇAMENTAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2018 .....	2
2.2. COMPARAÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL EM CONTAS NACIONAIS COM O SALDO GLOBAL EM CONTABILIDADE PÚBLICA .....	2
2.3. COMPARAÇÃO COM O OBJETIVO ANUAL .....	3
2.4. EVOLUÇÃO FACE AO PERÍODO HOMÓLOGO .....	4
<b>3. SALDO PRIMÁRIO E DESPESA COM JUROS</b> .....	<b>4</b>
<b>4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA PRIMÁRIA</b> .....	<b>6</b>
4.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA .....	6
4.2. EXECUÇÃO DA RECEITA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	6
4.2.1. <i>Receita fiscal</i> .....	8
4.2.2. <i>Contribuições sociais</i> .....	9
4.2.3. <i>Outras receitas correntes e Receitas de capital</i> .....	10
4.3. EXECUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	10
4.3.1. <i>Despesas com Pessoal</i> .....	12
4.3.2. <i>Prestações Sociais</i> .....	13
4.3.3. <i>Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes</i> .....	13
4.3.4. <i>Despesas de Capital</i> .....	13
<b>ANEXO 1: MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO RECORRENTES</b> .....	<b>14</b>
<b>ANEXO 2: CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL (VALORES NÃO AJUSTADOS)</b> .....	<b>15</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais .....	3
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	3
Gráfico 3 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	5
Gráfico 4 – Variação face ao período homólogo em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	5
Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes no 1.º semestre de 2018 .....	5
Gráfico 6 – Variação anual do Saldo Primário corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes no PE/2018-22 .....	5
Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita .....	6
Gráfico 8 – Variação homóloga da Receita das Administrações Públicas corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	7
Gráfico 9 – Receita fiscal e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	8
Gráfico 10 – Receita do IVA e Consumo Privado nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	9

Gráfico 11 – Contribuições sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores corrigidos do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	10
Gráfico 12 – Variação homóloga da Despesa Primária das Administrações Públicas corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	11
Gráfico 13 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores .....	12

## Índice de tabelas

---

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública e em contas nacionais no 1.º semestre de 2018 .....	3
Tabela 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes e despesa com juros .....	4
Tabela 3 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	7
Tabela 4 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes .....	11
Tabela 5 – Conta da Administrações Públicas em contas nacionais.....	15

## Índice de caixas

---

Caixa 1 – Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças ao Sistema de Informação da Organização do Estado.....	12
--	----

No 1.º semestre de 2018, o défice das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a 1,9% do PIB. A estimativa do Ministério das Finanças para o défice em 2018 incluída na 2.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, publicada a 21 de setembro, foi revista para 0,7% do PIB, em linha com o apresentado no PE/2018-22, em abril. Face a idêntico período do ano anterior, o défice registou uma redução de 4,2 p.p. do PIB, a qual se encontra em grande medida influenciada pelo impacto das medidas temporárias e/ou não recorrentes. Excluindo o efeito daquelas medidas, o défice cifrou-se em 1,0% do PIB e registou uma redução de 1,0 p.p. do PIB relativamente ao período homólogo.

Para a melhoria do saldo orçamental ajustado contribuíram a redução da despesa com juros e, particularmente, o alargamento do excedente primário, assente na redução da despesa primária das Administrações Públicas. A estratégia de redução do défice implementada no 1.º semestre difere, deste modo, da projetada no PE/2018-22, a qual apontava para uma redução do défice exclusivamente assente na redução do peso da despesa com juros no PIB, num contexto em que o aumento da despesa primária seria compensado por um aumento idêntico da receita, mantendo o saldo primário inalterado.

Em termos nominais, o crescimento da despesa primária ajustada ficou aquém do projetado no PE/2018-22, o que refletiu desvios registados ao nível das prestações sociais, das despesas com pessoal e do investimento. A evolução nas duas primeiras categorias foi influenciada por efeitos intra-anuais de natureza temporária. A receita registou um crescimento mais moderado do que o previsto no PE/2018-22, em virtude das reduções registadas na receita de impostos diretos, também esta influenciada por efeitos de natureza intra-anual, e nas receitas de capital, que evoluíram em sentido contrário ao projetado no PE/2018-22.

## 1. Introdução

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

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

**3** A preparação deste relatório beneficiou das seguintes fontes bibliográficas: [Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional – 2.º Trimestre de 2018](#), [Principais Agregados das Administrações Públicas](#) e [Procedimento dos Défices Excessivos \(2.ª Notificação de 2018\)](#), publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a 21 de setembro de 2018.

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

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

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

## 2. Saldo orçamental das Administrações Públicas

### 2.1. Saldo orçamental no primeiro semestre de 2018

6 **No 1.º semestre de 2018, o défice das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a 1,9 mil M€, fixando-se em 1,9% do PIB.** O défice do 1.º semestre situou-se 0,3 pontos percentuais (p.p.) acima do valor central da estimativa calculada pela UTAO no início de setembro<sup>2</sup> para o défice deste período, 1,6% do PIB, mas dentro do intervalo plausível de 1,1% a 2,1% do PIB considerado nessa estimativa. Com a divulgação das contas nacionais do 2.º trimestre de 2018, o INE reviu os resultados por setor institucional que haviam sido publicados até março, em virtude da incorporação de nova informação no âmbito do calendário regular de revisão destas estatísticas. No período homólogo, por exemplo, o défice das Administrações Públicas foi ligeiramente revisto em baixa, em 0,1 p.p. do PIB, para 6,1% do PIB. O défice orçamental para o conjunto do ano de 2017 manteve-se inalterado em 3,0% do PIB.

7 **O défice do 1.º semestre encontra-se agravado pelo impacto de operações associadas ao antigo Banco Espírito Santo (BES), não sendo de excluir que mais operações de natureza idêntica venham a ocorrer no futuro.** De acordo com a informação publicada no destaque de contas nacionais do INE, para além da operação de capitalização contingente do Novo Banco anunciada pelo Fundo de Resolução no final de março, no valor de 792 M€, o défice do 1.º semestre foi ainda onerado em 124 M€ pelo empréstimo concedido pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) ao fundo de recuperação de créditos que vai proceder à indemnização dos lesados do BES (Fundo de Recuperação de Créditos FRC-INQ-Papel Comercial ESI e Rio Forte). No conjunto, estas operações associadas ao antigo BES contribuíram para agravar o défice do 1.º semestre em 0,9% do PIB, não sendo de excluir a sua repetição no futuro e consequente impacto adicional sobre o défice em contas nacionais. No caso da capitalização contingente do Novo Banco, encontra-se previsto no contrato de venda desta instituição financeira que o acionamento do mecanismo de capitalização contingente possa ser realizado anualmente, até um montante acumulado de 3.890 M€, não podendo exceder o montante anual máximo de 850 M€.<sup>3</sup> No caso da segunda operação, relacionada com a indemnização dos lesados do BES, não é de excluir a possibilidade de realização de operações idênticas no futuro, atendendo a que as garantias prestadas pelo Estado nesta matéria podem ascender a 301 M€.<sup>4</sup>

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

8 **O défice do 1.º semestre em contas nacionais situou-se 1 p.p. do PIB abaixo do défice apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** Para o défice mais favorável em contas nacionais contribuiu, particularmente, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos, que no 1.º semestre ascendeu a 1,2% do PIB (Tabela 1). Este ajustamento reflete o facto de se terem verificado no 1.º semestre pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício, em virtude do perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública. No mesmo sentido, o ajustamento *accrual* e delimitação setorial em contas nacionais, assim como o ajustamento temporal de impostos e contribuições, também contribuíram para reduzir o défice em contas nacionais face à ótica da contabilidade pública. Por sua vez, o reconhecimento no défice apurado em contas nacionais, enquanto transferência de capital, do aumento de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução e do empréstimo concedido pela DGTF ao Fundo de Recuperação de Créditos FRC-INQ-Papel Comercial ESI Rio Forte, refletem-se no agregado designado "Outros efeitos" na Tabela 1, que contribuiu para agravar o défice em contas nacionais por comparação com o apurado em contabilidade pública. Recorde-se que, no conjunto, aquelas operações relacionadas com o antigo BES ascenderam a 0,9% do PIB do 1.º semestre, não tendo produzido qualquer efeito sobre o défice apurado em contabilidade pública (nesta ótica, as operações foram classificadas como despesa em ativos financeiros).

<sup>2</sup> Informação Técnica da UTAO n.º 25/2018.

<sup>3</sup> Acordo quadro quanto à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do Fundo de Resolução, de 2 de outubro de 2017.

<sup>4</sup> Portaria n.º 343-A/2017 de 10 de novembro, alterada pela Portaria n.º 389/2018 de 30 de janeiro.

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

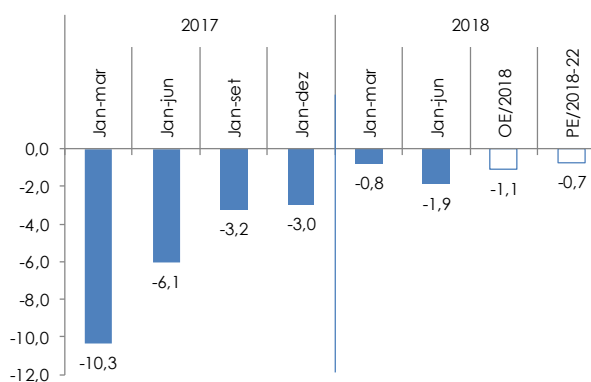
	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública</b>	<b>-2 858,8</b>	<b>-2,9%</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	493,9	0,5%
Diferença entre juros pagos e devidos	1 139,0	1,2%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	172,3	0,2%
Outros efeitos	-811,0	-0,8%
<b>Saldo em contabilidade nacional</b>	<b>-1 864,7</b>	<b>-1,9%</b>

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

### 2.3. Comparação com o objetivo anual

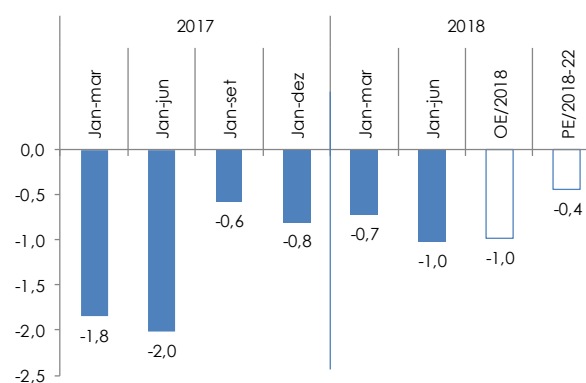
**9 A estimativa do Ministério das Finanças para o défice de 2018 incluída na 2.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) foi revista para 0,7% do PIB.** Face à 1.ª Notificação do PDE, de 26 de março, a estimativa para o défice das Administrações Públicas em 2018, da responsabilidade do Ministério das Finanças, foi revista de 1,1% do PIB para 0,7% do PIB. Esta revisão encontra-se em linha com o apresentado no PE/2018-22, em abril, que reviu a meta anual do défice definida no âmbito do OE/2018, de 1,1% do PIB para 0,7% do PIB (vide Gráfico 1).

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



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

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.  
Nota: O saldo orçamental de 2017 e de 2018 foi ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 14.

**10 O défice registado na primeira metade do ano excedeu o objetivo para 2018 definido no PE/2018-22, o que coloca pressão em torno dos resultados necessários na 2.ª metade do ano para alcançar aquela meta.** O défice orçamental registado no 1.º semestre, de 1,9% do PIB, excedeu em 1,1 p.p. do PIB a meta anual para o défice revisto no âmbito do PE/2018-22, 0,7% do PIB (Gráfico 1). Este desvio reflete, em grande medida, o efeito das operações associadas ao antigo BES e cujo impacto em percentagem do PIB irá diluir no decorrer do ano. Ainda assim, os resultados da primeira metade do ano colocam necessariamente pressão em torno dos resultados orçamentais do 2.º semestre. Para cumprir o objetivo de 0,7% do PIB, será necessário que se registre no 2.º semestre um excedente orçamental de cerca de 0,4% do PIB. Para a segunda metade do ano são de assinalar, porém, alguns riscos em torno da execução orçamental. Do lado da despesa, existem riscos ascendentes que decorrem, nomeadamente, das decisões em curso para descongelar carreiras na função pública e para enfrentar dificuldades de financiamento na área da saúde. Acresce a pressão para aumentar o investimento público. Do lado da receita, não é de excluir alguma incerteza em torno da recuperação de garantias do BPP, cuja receita chegou a estar prevista para 2017 e teve de ser adiada, em grande parte, para 2018.

## 2.4. Evolução face ao período homólogo

**11 Face a idêntico período do ano anterior, o défice registou uma redução, para a qual contribuiu em grande medida o impacto das medidas temporárias e/ou das medidas não recorrentes.** O défice observado no 1.º semestre de 2018 evidenciou uma redução de 4,2 p.p. do PIB por comparação com o período homólogo (vide Gráfico 1). O maior contributo para a redução do défice adveio das medidas de natureza temporária e/ou não recorrente, cujo impacto no défice orçamental se reduziu de 4,1% do PIB no 1.º semestre de 2017 para 0,9% do PIB em idêntico período de 2018. Estas medidas penalizaram mais o saldo das Administrações Públicas no 1.º semestre de 2017, com destaque para a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, do que nos primeiros seis meses de 2018, período em que se destaca o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes, o défice reduziu-se em 1,0 p.p. do PIB, para 1,0% do PIB no 1.º semestre de 2018 (vide Gráfico 2).

## 3. Saldo primário e despesa com juros

**12 Para a redução do défice orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária e/ou não recorrente, contribuíram a redução da despesa com juros e, particularmente, o aumento do excedente orçamental primário.** Em termos nominiais, o défice registado no 1.º semestre, quando ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes, evidenciou uma redução em cerca de 900 M€ (o equivalente a 1 p.p. do PIB), tendo-se reduzido para aproximadamente metade do défice orçamental que havia sido apurado em idêntico período de 2017, de 1,9 mil M€ para mil M€ (de 2,0% do PIB para 1,0% do PIB) (Tabela 2). Para esta melhoria das contas das Administrações Públicas contribuiu, em grande medida, o aumento do excedente orçamental primário, cuja variação foi responsável por cerca de ¾ da melhoria total alcançada ao nível do saldo orçamental, cerca de 700 M€. O remanescente, aproximadamente ¼ da melhoria registada no saldo orçamental, refletiu uma redução da despesa com juros no 1.º semestre de 2018.

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

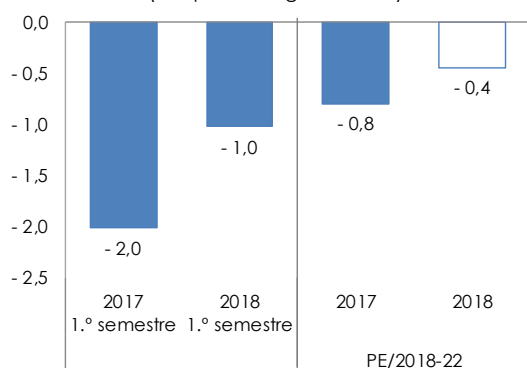
	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2017 Jan-jun	2018 Jan-jun	Variação	2017 Jan-jun	2018 Jan-jun	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-1 927</b>	<b>-1 010</b>	<b>918</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>1,0</b>
Saldo Primário	<b>1 679</b>	<b>2 380</b>	<b>702</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>0,7</b>
Juros	3 606	3 390	-216	3,8	3,4	-0,3

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

**A estratégia de redução do défice das Administrações Públicas implementada no 1.º semestre, maioritariamente assente na melhoria do saldo orçamental primário, difere da que se encontrava prevista para 2018 no âmbito do PE/2018-22, a qual apontava para uma redução do saldo orçamental assente exclusivamente na diminuição do peso da despesa com juros no PIB.** O PE/2018-22, para além do défice orçamental não ajustado ("headline"), reviu também em baixa o défice orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não recorrentes, de 1,0% para 0,4% do PIB (vide Gráfico 2). O valor projetado para o défice anual em 2018 no PE/2018-22, excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes, corresponde a cerca de metade do défice ajustado observado em 2017 (Gráfico 3). No 1.º semestre de 2018, como referido no parágrafo anterior, a execução em contas nacionais evidenciou igualmente uma redução do défice ajustado para cerca de metade face ao défice do período homólogo. Contudo, essa redução assentou numa estratégia diferente. Com efeito, as projeções do PE/2018-22 apontavam para que, no conjunto do ano de 2018, a melhoria do défice viesse a refletir exclusivamente uma diminuição da despesa com juros, em 0,4 p.p. do PIB, num contexto em que o saldo primário em percentagem do PIB deveria evidenciar uma relativa estabilização face a 2017 (Gráfico 4). A execução do 1.º semestre, por seu turno, evidenciou uma diminuição do défice que, maioritariamente, teve por base uma melhoria do saldo primário em termos homólogos.

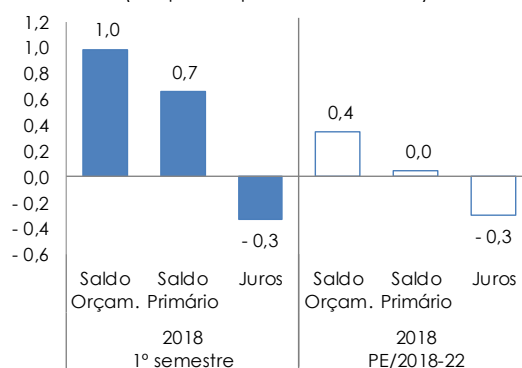


**Gráfico 3 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes**  
(em percentagem do PIB)



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

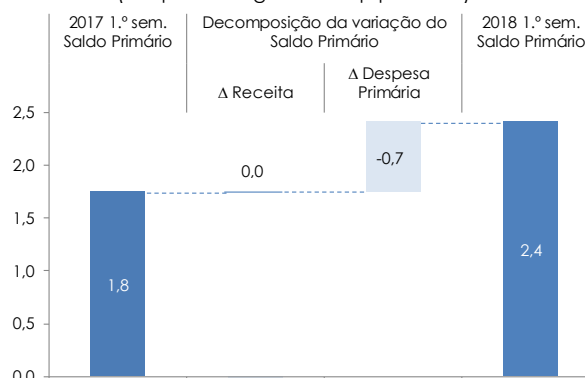
**Gráfico 4 – Variação face ao período homólogo em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes**  
(em pontos percentuais do PIB)



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

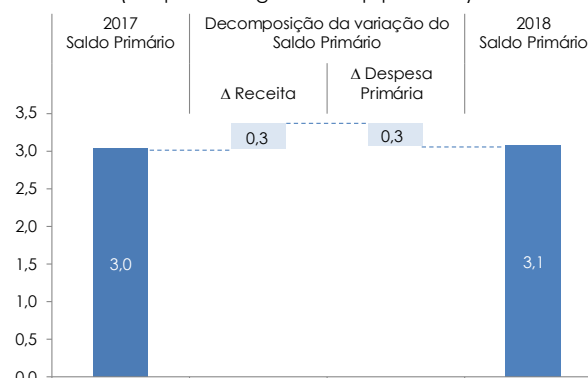
**13 A melhoria registada ao nível do saldo primário, no 1.º semestre foi alcançada através de uma redução do peso da despesa primária face ao PIB, num contexto em que o peso da receita se manteve sensivelmente inalterado face ao período homólogo, tendo a receita total e a despesa primária registado evoluções distintas das que se encontravam projetadas no PE/2018-22 para 2018.** Na primeira metade de 2018, a receita das Administrações Públicas cresceu a um ritmo idêntico ao do PIB nominal, em 3,1% face ao ano anterior, o que levou a que o seu peso no PIB se mantivesse inalterado em 39,5% (Gráfico 5). Por sua vez, a despesa primária, apesar de ter crescido em 1,3% face ao 1.º semestre de 2017, viu o seu peso no PIB reduzir-se em 0,7 p.p., para 37,1% do PIB, conduzindo, por essa via, a um aumento do excedente primário também em 0,7 p.p., para 2,4% do PIB. No PE/2018-22, as projeções 2018 apontavam, pelo contrário, para um aumento da despesa primária face ao PIB, em 0,3 p.p. do PIB (Gráfico 6). No âmbito das projeções do PE/2018-22, o acréscimo da despesa primária seria compensado por um acréscimo simultâneo da receita total, o que levaria a que o saldo primário se mantivesse sensivelmente inalterado face ao período homólogo.

**Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes no 1.º semestre de 2018**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

**Gráfico 6 – Variação anual do Saldo Primário corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes no PE/2018-22**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

**14 A despesa com juros registou no 1.º semestre uma redução, sensivelmente em linha com projetado para o conjunto do ano no PE/2018-22.** A despesa com juros diminuiu 6,0% em termos homólogos no 1.º semestre, quando em termos anuais se projetava no PE/2018-22 uma diminuição de 5,2%. Face ao PIB, a despesa com juros reduziu-se em 0,3 p.p., para 3,4% do PIB, uma evolução idêntica à prevista no PE/2018-22 para o conjunto do ano (vide Gráfico 4). A redução da despesa com juros no 1.º semestre de 2018 está associada à redução da dívida pública e do preço implícito da mesma. No final do 1.º semestre, a dívida pública ascendia a 124,9% do PIB (Gráfico 7), situando-se 5,9 p.p. do PIB abaixo do nível registado em idêntico período de 2017. Em termos nominais, a dívida pública evidenciou igualmente uma redução em cerca de 2,3 mil M€, para a qual contribuiu, sobretudo, a realização de amortizações antecipadas do empréstimo do FMI. No mesmo período, a taxa de juro implícita da dívida pública reduziu-se em 0,3 p.p., para 2,9%, refletindo a substituição de dívida com taxas mais elevadas por dívida com taxas de juro mais favoráveis, no âmbito da gestão da dívida pública.

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



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

## 4. Execução orçamental da Receita e da Despesa Primária

### 4.1. Informação prévia

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

**16** A análise da receita e da despesa durante o primeiro semestre de 2018 é comparada com dois referenciais. Um é a previsão orçamental para o conjunto do ano corrente, tendo-se escolhido, para este efeito, o exercício mais recente do próprio Governo: o PE/2018-22. Este atualizou a meta para o saldo orçamental em contas nacionais estabelecida inicialmente no OE/2018. O outro referencial respeita à execução acumulada no período homólogo do ano anterior. Para o efeito, usa-se a conta das Administrações Públicas estabelecida pelo INE na publicação "Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional - 2.º trimestre de 2018", divulgada em 21 de setembro. Esta publicação revê as contas do primeiro semestre de 2017 face a edições anteriores da mesma coleção, pelo que as variações face ao período homólogo podem diferir, ainda que ligeiramente, das que se encontravam inicialmente previstas no documento do PE/2018-22.

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

### 4.2. Execução da Receita das Administrações Públicas

**18 No 1.º semestre, o crescimento da receita das Administrações Públicas ficou aquém do projetado no PE/2018-22 para o conjunto do ano.** No 1.º semestre de 2018, a receita total registou um crescimento de 3,1% em termos homólogos, que ficou aquém do crescimento de 3,8% previsto para a receita anual no âmbito do PE/2018-22 (Tabela 3). Em termos nominais, na primeira metade do ano a receita evidenciou um acréscimo de 1,2 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representa aproximadamente 37% do aumento anual da receita projetado no PE/2018-22 para o ano corrente (Gráfico 8).

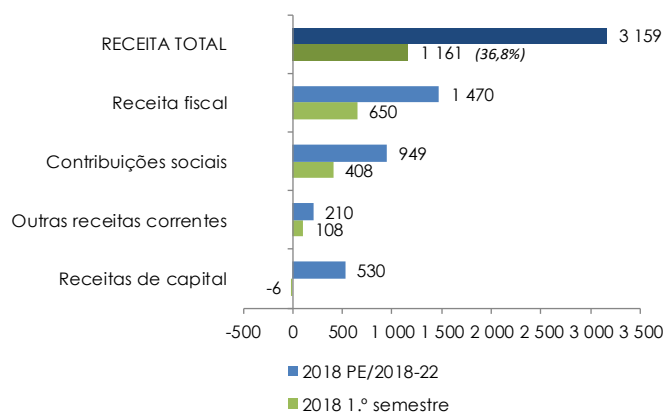
**Tabela 3 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes**

	2017 Jan-jun		2018 Jan-jun				2018 PE/2018-22	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>37 851</b>	<b>39,5</b>	<b>39 012</b>	<b>39,5</b>	<b>0,0</b>	<b>3,1</b>	<b>43,0</b>	<b>3,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>37 545</b>	<b>39,2</b>	<b>38 712</b>	<b>39,2</b>	<b>0,0</b>	<b>3,1</b>	<b>42,4</b>	<b>3,2</b>
Receita fiscal	21 121	22,1	21 771	22,1	0,0	3,1	25,1	3,0
Impostos indiretos	13 819	14,4	14 580	14,8	0,3	5,5	15,2	4,9
Impostos diretos	7 301	7,6	7 191	7,3	-0,3	-1,5	9,9	0,2
Contribuições sociais	10 946	11,4	11 354	11,5	0,1	3,7	11,8	4,2
Outras receitas correntes	5 479	5,7	5 587	5,7	-0,1	2,0	5,5	1,9
Vendas	3 163	3,3	3 274	3,3	0,0	3,5	3,5	3,7
Outra receita corrente	2 316	2,4	2 313	2,3	-0,1	-0,1	2,1	-0,9
<b>Receitas de capital</b>	<b>306</b>	<b>0,3</b>	<b>300</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>73,0</b>
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	95 733		98 697			3,1		3,0

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

Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas Anexo 1, pág. 14.

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



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

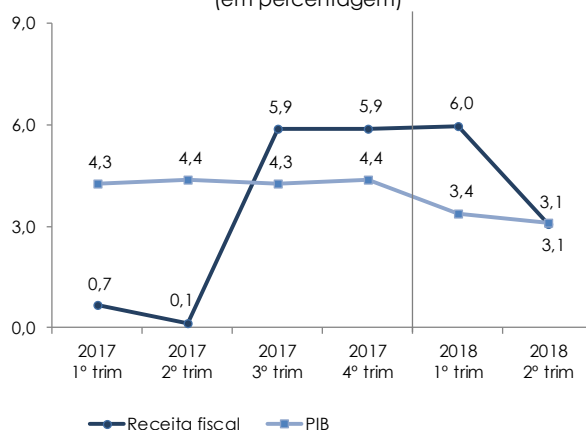
Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 14. Entre parêntesis, apresenta-se a taxa de execução da variação prevista da receita total.

**19 Para a execução da receita total abaixo do previsto contribuiu, particularmente, a evolução registada pelos impostos diretos e pelas receitas de capital.** Considerando os principais agregados da receita por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução desfavorável face à prevista em diferentes componentes da receita. Destaca-se, em particular, o desvio na execução ao nível dos impostos diretos e das receitas de capital, que registaram no 1.º semestre reduções face ao período homólogo, evoluindo em sentido contrário ao projetado no PE/2018-22 (Tabela 3). Também as contribuições sociais e a receita de vendas contribuíram para o desvio observado na execução da receita total, embora em menor grau, tendo registado crescimentos ligeiramente inferiores aos previstos em termos anuais. Os desvios desfavoráveis nas variáveis referidas anteriormente foram, em parte, compensados pela execução acima do previsto na receita de impostos indiretos e na outra receita corrente.

#### 4.2.1. Receita fiscal

**20 A receita fiscal cresceu no 1.º semestre a um ritmo idêntico ao do PIB nominal e em linha com o crescimento anual previsto no PE/2018-22.** Contudo, verificaram-se evoluções distintas por tipo de imposto, tendo-se registado um crescimento acima do projetado no PE/2018-22 nos impostos indiretos, que mais do que compensou a queda e o desvio desfavorável verificado nos impostos diretos. Com efeito, no 1.º semestre de 2018, a receita fiscal registou um crescimento homólogo de 3,1%, idêntico ao do PIB nominal (Gráfico 9) e que compara com um crescimento anual de 3,0% projetado para 2018 do PE/2018-22 (vide Tabela 3). Por tipo de imposto, verificaram-se evoluções de sentido contrário. Ao nível dos impostos indiretos foi registado um aumento de 5,5% em termos homólogos, o que excedeu o ritmo de crescimento previsto no PE/2018-22 (4,9%). Por sua vez, ao nível dos impostos diretos observou-se, no 1.º semestre, uma redução de 1,5%, que contrasta com o ligeiro crescimento projetado no PE/2018-22.

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

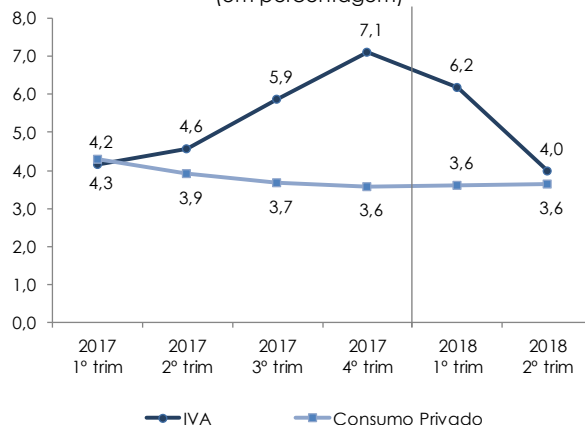


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 14.

**21 Para o crescimento dos impostos indiretos na primeira metade de 2018 contribuiu o desempenho da receita de IVA e de impostos específicos sobre o consumo.** O crescimento dos impostos indiretos situou-se em 5,5%, o que correspondeu a um acréscimo de receita em 760 M€ face a idêntico período do ano anterior. Deste aumento, cerca de 40% reflete o acréscimo de receita do IVA, a qual cresceu no 1.º semestre 4,0% em termos homólogos, um ritmo ligeiramente superior ao crescimento do consumo privado, que no mesmo período aumentou 3,6% (Gráfico 9). O aumento da receita de impostos específicos sobre produtos, contribuiu em aproximadamente 30% para o acréscimo total verificado nos impostos indiretos. Nesta subclassificação de impostos, destaca-se, pelo seu crescimento, a evolução registada nos impostos sobre operações financeiras e de capital (+20,1%) e os impostos sobre lotarias, jogos e apostas (+19,8%). Entre os restantes impostos indiretos destaca-se o crescimento registado pelos impostos sobre poluição resultante das atividades produtivas (+120,7%), associado à receita de leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão recebida pelo Fundo Ambiental, e registado pelos impostos sobre a propriedade e a aquisição de terrenos (+14,5%), que reflete a receita do Adicional ao IML.

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



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

Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 14. Valores não ajustados de sazonalidade.

**22 Nos impostos diretos, a queda de receita foi mais significativa ao nível do IRC.** A redução da receita de impostos diretos em 1,5% face ao período homólogo, menos 110 M€, teve subjacente reduções quer no IRS quer no IRC (*vide* Tabela 3). No IRC a redução foi mais acentuada, na ordem dos 3,9%, o que se traduziu numa diminuição da receita em 98 M€. Para esta redução, num contexto de expansão da atividade económica, contribuiu a alteração do perfil intra-anual do IRC, na sequência do Despacho n.º 132/2018/XXI do senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual determinou o adiamento do prazo de entrega do modelo 22 de 31 de maio para 30 de junho e conseqüente adiamento do recebimento de parte da receita de IRC para o 2.º semestre. No âmbito da receita de IRS, verificou-se igualmente uma redução, embora menos acentuada, de 0,8%, que se refletiu numa diminuição da receita em 36 M€ por comparação com igual período do ano anterior. Para a redução da receita de IRS, apesar do aumento da massa salarial, deverá ter contribuído a eliminação da sobretaxa de forma gradual em 2017 e em definitivo em 2018.

#### 4.2.2. Contribuições sociais

**23 O crescimento da receita de contribuições sociais ficou ligeiramente aquém do projetado para o conjunto do ano no PE/2018-22, tendo evoluído em linha com as remunerações do total da economia.** Com efeito, as contribuições sociais registaram no 1.º semestre um crescimento de 3,7% em termos homólogos, próximo do crescimento de 4,0% registado no mesmo período pelas remunerações (Gráfico 11). O PE/2018-22 tem implícito um crescimento de 4,2% para a receita de contribuições sociais no conjunto do ano, superior ao verificado na execução da 1.ª metade do ano (*vide* Tabela 3). Contudo, importa referir que, para este desvio desfavorável na receita de contribuições sociais, contribui o diferente perfil de pagamento do subsídio de Natal aos funcionários públicos, tendo em conta que em 2017 metade do subsídio de Natal foi pago em duodécimos e que em 2018 será pago integralmente em novembro. Esta alteração intra-anual do momento de pagamento do subsídio de Natal deverá contribuir para um menor crescimento homólogo da receita de contribuições até ao 3.º trimestre.

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



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

Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 14. Valores não ajustados de sazonalidade.

#### 4.2.3. Outras receitas correntes e Receitas de capital

**24 A outra receita corrente registou uma quase estabilização face ao período homólogo, evoluindo favoravelmente face ao previsto no PE/2018-22.** Até junho, a outra receita corrente registou uma redução ligeira de 0,1%, mais moderada do que a redução de 0,9% projetada para o conjunto do ano (vide Tabela 3). Na evolução das componentes da outra receita corrente, salienta-se um aumento dos rendimentos de sociedades recebidos pelas Administrações Públicas, em 163 M€, dos quais 136 M€ correspondem ao aumento dos resultados entregues pelo Banco de Portugal em 2018 face a 2017. Em sentido contrário, e mais do que compensando o efeito anterior, destaca-se uma redução das transferências correntes recebidas da União Europeia, em cerca de 209 M€.

**25 A receita de vendas no 1.º semestre evoluiu em linha com o PE/2018-22.** As vendas das Administrações Públicas aumentaram em termos homólogos 112 M€ na primeira metade do ano, evidenciando um crescimento de 3,5% que se aproxima do projetado para conjunto do ano (vide Tabela 3). De acordo com a Síntese de Execução Orçamental, contribuiu para a evolução desta receita no período em análise o aumento de vendas da RTP associadas ao Festival Eurovisão da Canção e ao sub-licenciamento de Jogos do Campeonato do Mundo de Futebol.

**26 No que respeita às receitas de capital, verificou-se no 1.º semestre uma redução, que contrasta com o forte aumento projetado no PE/2018-22.** As receitas de capital, excluindo o efeito de base relacionado com a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português (BPP) no 2.º trimestre de 2017, no valor de 72,6 M€, e que foi classificado como medida temporária e/ou não recorrente, registaram um decréscimo de 1,8% em termos homólogos. Esta evolução compara com um crescimento de 73,0% implícito nas projeções do PE/2018-22 para as receitas de capital (vide Tabela 3). Recorde-se que na análise daquele documento no Parecer Técnico n.º 1/2018 da UTAO, se considerou que o crescimento projetado para esta receita se encontrava insuficientemente fundamentado.

#### 4.3. Execução da Despesa Primária das Administrações Públicas

**27 Na primeira metade de 2018, o ritmo de crescimento da despesa primária das Administrações Públicas foi inferior ao projetado em termos anuais no PE/2018-22.** No 1.º semestre de 2018, a despesa primária registou um crescimento de 1,3% em termos homólogos, enquanto no PE/2018-22 se encontra previsto um crescimento de 3,7% para 2018 (Tabela 4). Em termos nominais, o acréscimo da despesa primária cifrou-se em 460 M€, um resultado que representa aproximadamente 16% do aumento anual previsto para a despesa primária (Gráfico 12).

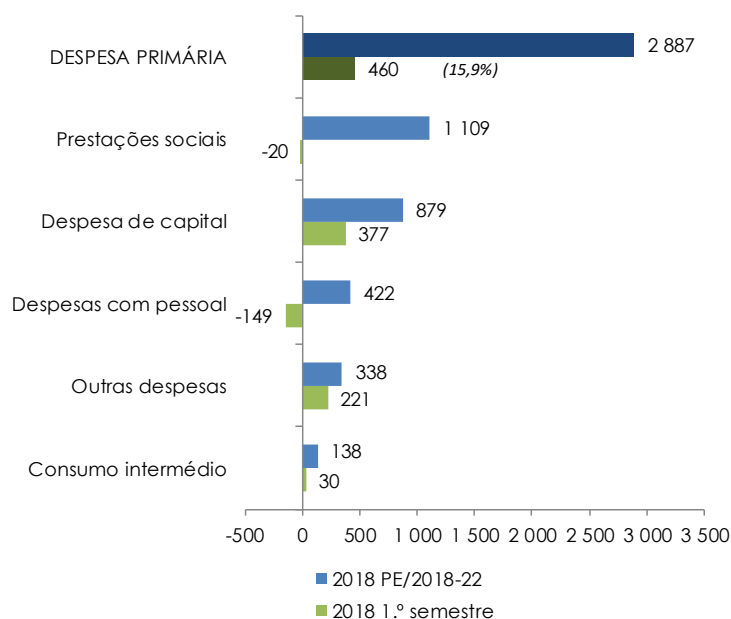
**Tabela 4 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes**

	2017 Jan-jun		2018 Jan-jun				2018 PE/2018-22	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Despesa primária</b>	<b>36 172</b>	<b>37,8</b>	<b>36 632</b>	<b>37,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>39,9</b>	<b>3,7</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>34 594</b>	<b>36,1</b>	<b>34 677</b>	<b>35,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>37,4</b>	<b>2,8</b>
Consumo intermédio	4 931	5,2	4 961	5,0	-0,1	0,6	5,3	1,3
Despesas com pessoal	10 701	11,2	10 552	10,7	-0,5	-1,4	10,8	2,0
Prestações sociais	16 389	17,1	16 370	16,6	-0,5	-0,1	18,3	3,1
Subsídios	355	0,4	407	0,4	0,0	14,6	0,4	2,0
Outras despesas correntes	2 218	2,3	2 388	2,4	0,1	7,6	2,4	7,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>1 578</b>	<b>1,6</b>	<b>1 955</b>	<b>2,0</b>	<b>0,3</b>	<b>23,9</b>	<b>2,6</b>	<b>20,4</b>
FBCF	1 371	1,4	1 458	1,5	0,0	6,3	2,3	27,2
Outras despesas de capital	207	0,2	498	0,5	0,3	140,4	0,3	-14,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	95 733		98 697			3,1		3,0

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

Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1.

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



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

Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas no Anexo 1. Entre parêntesis, apresenta-se a taxa de execução para a variação da despesa primária.

**28 A execução da despesa primária abaixo do previsto refletiu, particularmente, os desvios registados em despesa com prestações sociais, despesas com pessoal e investimento.** Considerando as principais categorias da despesa por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução inferior à projetada para o conjunto do ano em diversas componentes da despesa primária. Mais de metade do desvio na execução da despesa primária decorreu da evolução das prestações sociais, que evidenciaram no 1.º semestre uma ligeira queda, em contraste com o aumento previsto em termos anuais (Tabela 4 e Gráfico 12). Também as despesas com pessoal registaram uma redução no 1.º semestre, evoluindo em sentido contrário face ao PE/2018-22, que projeta um aumento para o conjunto do ano. Destaca-se, igualmente pelo seu contributo para o desvio na execução da despesa primária, o crescimento da Formação Buta de Capital Fixo a um ritmo consideravelmente inferior ao projetado (6,3% contra 27,2%, respetivamente). O consumo intermédio registou um crescimento mais moderado do que o

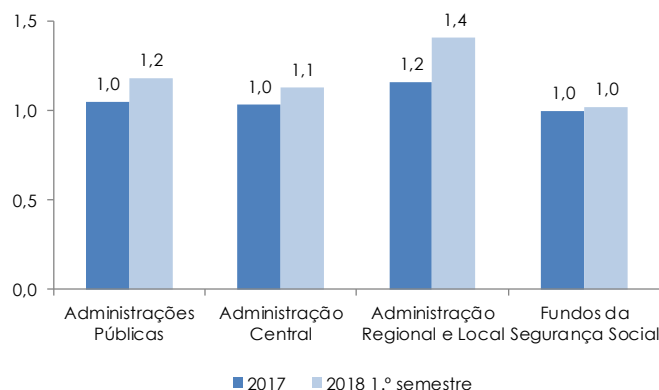


previsto, embora com menor contributo para o desvio observado na execução da despesa primária.

#### 4.3.1. Despesas com Pessoal

**29 As despesas com pessoal registaram no 1.º semestre uma redução em termos homólogos, uma evolução contrária à considerada nas projeções do PE/2018-22 para 2018.** Com efeito, na primeira metade de 2018, as despesas com pessoal reduziram-se em 1,4% por comparação com igual período do ano anterior, enquanto o PE/2018-22 aponta para um crescimento destas despesas em 2,0% no conjunto do ano (vide Tabela 4). Para esta evolução contribuiu o diferente perfil de pagamento do subsídio de Natal, na medida em que em 2017 metade do subsídio foi pago em duodécimos e em 2018 o subsídio deverá ser pago na totalidade em novembro. Adicionalmente, é expectável um aumento adicional das despesas com pessoal no decorrer dos próximos trimestres e, em particular no 4.º trimestre, por via de um efeito de preço sobre a evolução destas despesas, associado à política de descongelamento de carreiras. Recorde-se que o OE/2018 aprovou um descongelamento gradual de carreiras, que previa uma implementação de 25% a partir de janeiro de 2018, de 50% a partir de setembro, de 75% a partir de maio de 2019 e de 100% a partir de dezembro do próximo ano. Adicionalmente, as estatísticas do emprego público, divulgadas pela Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), evidenciam um aumento do número de trabalhadores nas Administrações Públicas no 1.º semestre, num contexto em que, por cada funcionário público que saiu, entraram 1,2 trabalhadores neste setor (Gráfico 13). Esta evolução, de acordo com as estatísticas da DGAEP, correspondeu a um aumento de 5 989 trabalhadores nas Administrações Públicas nos dois primeiros trimestres de 2018. Face ao final do 1.º semestre de 2017, o aumento do número de trabalhadores foi mais expressivo, tendo ascendido a 7 304 trabalhadores, o que em termos de volume se traduziu num aumento de 1,1% em termos homólogos. Tendo em conta os diferentes efeitos mencionados, antecipa-se que o sentido da evolução das despesas com pessoal se venha a inverter no decorrer do ano, sendo a redução verificada no 1.º semestre temporária. Foram recentemente divulgados os principais resultados da Auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Finanças ao Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), sistema que está na base da compilação e do apuramento das estatísticas de emprego público. Na Caixa 1, apresenta-se uma síntese dos resultados da auditoria realizada e que encontrou fragilidades e insuficiências neste sistema de informação.

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



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO.

Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas administrações públicas por cada trabalhador que saiu deste setor.

#### Caixa 1 – Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças ao Sistema de Informação da Organização do Estado

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) divulgou os principais resultados de uma auditoria ao Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), gerido pela Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), com o objetivo de verificar a integridade e a fiabilidade dos dados transmitidos a esta entidade e o seu adequado tratamento. A auditoria abrangeu essencialmente o ano de 2015 e terá dado origem ao Relatório n.º 2017/962.

A síntese de resultados da auditoria encontra-se disponível no sítio da IGF na internet, em <http://www.igf.gov.pt/publicacoes/12/sinteses-de-resultados.aspx>, a partir da qual se transcrevem em seguida as principais conclusões relativas ao SIOE:

"1.1.O SIOE não disponibiliza a informação necessária à completa e adequada caracterização dos recursos humanos da Administração Pública (AP).



1.2. Não é efetuado o adequado controlo do registo e da atualização da informação (da responsabilidade das entidades públicas empregadoras), pelo que não é devidamente assegurado o cumprimento das regras estabelecidas no diploma sobre o funcionamento do SIOE (Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro).

1.3. Os testes realizados aos dados existentes no SIOE evidenciaram que:

- O universo de entidades existente no SIOE não é integral;
- No registo e na caracterização das entidades públicas são observados procedimentos diferenciados relativamente ao mesmo tipo de informação;
- A caracterização dos recursos humanos apresenta insuficiências que afetam a sua fiabilidade.

1.4. O SIOE não dispõe de informação suficiente por forma a caracterizar adequadamente os recursos humanos da AP (v.g. número de funcionários públicos existentes, remunerações, avaliações e qualificações, horas trabalhadas e distribuição nas carreiras), manifestando ainda obsolescência funcional."

#### 4.3.2. Prestações Sociais

**30 A despesa com prestações sociais registou, no 1.º semestre, um ligeiro decréscimo, contrariamente ao projetado para o conjunto do ano.** O PE/2018-22 projeta um crescimento anual das prestações sociais em 3,1%, enquanto a execução do 1.º semestre em contas nacionais evidenciou uma redução homóloga desta despesa em 0,1% (vide Tabela 4). À semelhança do que sucede nas despesas com pessoal, a evolução das prestações sociais no 1.º semestre encontra-se influenciada pela alteração do perfil de pagamento do subsídio de Natal em 2018 face a 2017, neste caso aos pensionistas, já referida anteriormente. Este efeito, em termos intra-anuais, contribuiu para uma redução da despesa com prestações sociais no 1.º semestre e deverá diluir-se no conjunto do ano. No mesmo sentido, em virtude da melhoria das condições no mercado de trabalho, verificou-se uma redução das prestações de desemprego no 1.º semestre. Aqueles efeitos foram, no entanto, compensados em grande medida por outros fatores que contribuíram para elevar a despesa com prestações sociais no 1.º semestre face ao período homólogo. São os casos da atualização de pensões introduzida pelo OE/2018, com efeitos desde janeiro de 2018, e da criação da Prestação Social para a Inclusão, ainda que parte desta prestação tenha vindo substituir a pensão social de invalidez. De referir ainda que se encontra legislada uma nova atualização extraordinária de pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, com efeitos a partir de agosto, que deverá contribuir para o aumento desta despesa no conjunto do ano.

#### 4.3.3. Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes

**31 A despesa de consumo intermédio cresceu a um ritmo mais moderado do que o projetado para o conjunto do ano.** No 1.º semestre, a despesa de consumo intermédio cresceu 0,6% face ao período homólogo, um ritmo inferior ao crescimento anual de 1,3% projetado no PE/2018-22 (vide Tabela 4). A despesa com Parcerias Público-Privadas (PPP), incluída neste agregado de despesa em contas nacionais, registou no 1.º semestre uma redução de 3,2%. Excluindo a despesa com PPP, o consumo intermédio registou um crescimento ligeiramente superior, de 0,8%.

**32 As outras despesas correntes, pelo contrário, cresceram no 1.º semestre a um ritmo superior ao previsto.** O aumento desta despesa, em 7,6%, situou-se ligeiramente acima do crescimento previsto no PE/2018-22, de 7,2% (vide Tabela 4). Para a evolução das outras despesas correntes no 1.º semestre, contribuiu em grande medida o acréscimo da despesa com recursos próprios da União Europeia baseados no IVA e no Rendimento Nacional Bruto —no período em análise cresceu 8,8% face a idêntico período do ano anterior.

**33 Recorde-se que ao nível do consumo intermédio e das outras despesas correntes se encontrava prevista no PE/2018-22 a implementação de um programa de revisão da despesa, desconhecendo-se, contudo, a execução deste programa até à data.** No PE/2018-22, encontrava-se projetada uma poupança de 300 M€ em despesas de consumo intermédio e de 180 M€ em outras despesas correntes a alcançar em 2018, no âmbito de um programa de revisão de despesa, cuja implementação se deveria prolongar ao longo do horizonte de projeção, com poupanças adicionais previstas para os anos subsequentes. No entanto, desconhecem-se o modelo de governação deste programa, o seu nível de execução em 2018, bem como o seu impacto nos resultados de contas nacionais no 1.º semestre. No âmbito da análise ao PE/2018-22, a UTAO apontou para a existência de riscos descendentes em torno das poupanças previstas em termos do consumo intermédio e da outra despesa corrente.

#### 4.3.4. Despesas de Capital

**34 As despesas de capital registaram no 1.º semestre um crescimento ligeiramente superior ao previsto no PE/2018-22, embora a execução da Formação Bruta de Capital Fixo no 1.º semestre tenha ficado aquém do previsto.** A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) aumentou no 1.º semestre 6,3% face ao

período homólogo, destacando-se a subida ao nível das empresas públicas reclassificadas, sobretudo nos Hospitais E. P. E.. Ainda assim, o crescimento da FBCF na 1.ª metade do ano ficou consideravelmente abaixo do aumento de 27,2% projetado no PE/2018-22 para o conjunto do ano (*vide* Tabela 4). A compensar a reduzida execução observada na FBCF esteve a evolução das outras despesas de capital. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes<sup>5</sup>, as outras despesas correntes registaram um crescimento expressivo no 1.º semestre, para o qual contribuiu particularmente o empréstimo da DGTf ao fundo de recuperação de créditos dos lesados do BES, que em contas nacionais foi classificado como transferência de capital.

## **Anexo 1: Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes**

**35** A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não recorrentes. Só expurgando o saldo orçamental de impactos transitórios é possível analisar alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO excluiu o impacto das seguintes medidas:

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

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

**2018<sup>(2)</sup>:** (i) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (ii) Acionamento do mecanismo de recapitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução.

Notas:

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

(2) O objetivo anual para o saldo orçamental de 2018 foi ainda ajustado do impacto da recuperação do remanescente da garantia do BPP e da transferência para a Grécia dos juros de financiamentos concedidos ligados ao *Securities' Market Programme e Agreements on Net Financial Assets*. Relativamente a esta última operação, a sua classificação em contas nacionais encontra-se ainda em análise pelo Eurostat, que deverá emitir uma deliberação quanto ao modo de registo nas estatísticas dos Estados-Membros.

<sup>5</sup> Excluem-se, em 2017, o efeito da operação de recapitalização da CGD e os *swaps* da STCP e da Carris e, em 2018, o efeito do acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução e das indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017.

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

**Tabela 5 – Conta da Administrações Públicas em contas nacionais**

	2017 Jan-jun		2018 Jan-jun				2018 PE/2018-22	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>37 924</b>	<b>39,6</b>	<b>39 012</b>	<b>39,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,9</b>	<b>43,2</b>	<b>4,2</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>37 545</b>	<b>39,2</b>	<b>38 712</b>	<b>39,2</b>	<b>0,0</b>	<b>3,1</b>	<b>42,4</b>	<b>3,2</b>
Receita fiscal	21 121	22,1	21 771	22,1	0,0	3,1	25,1	3,0
Impostos indiretos	13 819	14,4	14 580	14,8	0,3	5,5	15,2	4,9
Impostos diretos	7 301	7,6	7 191	7,3	-0,3	-1,5	9,9	0,2
Contribuições sociais	10 946	11,4	11 354	11,5	0,1	3,7	11,8	4,2
Outras receitas correntes	5 479	5,7	5 587	5,7	-0,1	2,0	5,5	1,9
<b>Receitas de capital</b>	<b>378</b>	<b>0,4</b>	<b>300</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-20,7</b>	<b>0,8</b>	<b>104,5</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>43 739</b>	<b>45,7</b>	<b>40 877</b>	<b>41,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>-6,5</b>	<b>43,9</b>	<b>-0,9</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>38 200</b>	<b>39,9</b>	<b>38 066</b>	<b>38,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>40,9</b>	<b>2,0</b>
Consumo intermédio	4 931	5,2	4 961	5,0	-0,1	0,6	5,3	1,3
Despesas com pessoal	10 701	11,2	10 552	10,7	-0,5	-1,4	10,8	2,0
Prestações sociais	16 389	17,1	16 370	16,6	-0,5	-0,1	18,3	3,1
Subsídios	355	0,4	407	0,4	0,0	14,6	0,4	2,0
Juros	3 606	3,8	3 390	3,4	-0,3	-6,0	3,5	-5,2
Outras despesas correntes	2 218	2,3	2 388	2,4	0,1	7,6	2,4	7,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 539</b>	<b>5,8</b>	<b>2 810</b>	<b>2,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-49,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-28,3</b>
FBCF	1 371	1,4	1 458	1,5	0,0	6,3	2,3	28,7
Outras despesas de capital	4 167	4,4	1 353	1,4	-3,0	-67,5	0,8	-68,8
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-5 815</b>	<b>-6,1</b>	<b>-1 865</b>	<b>-1,9</b>	<b>4,2</b>		<b>-0,7</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-2 209</b>	<b>-2,3</b>	<b>1 525</b>	<b>1,5</b>	<b>3,9</b>		<b>2,8</b>	
Receita fiscal e contributiva	32 067	33,5	33 125	33,6	0,1	3,3	36,9	3,4
Despesa corrente primária	34 594	36,1	34 677	35,1	-1,0	0,2	37,4	2,8
Despesa primária	40 133	41,9	37 487	38,0	-3,9	-6,6	40,4	-0,5
<i>Par memória:</i>								
PIB nominal	95 733		98 697			3,1		3,0

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

Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.



**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

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