



Comissão de Orçamento e Finanças

---

# Relatório

Conta Geral do Estado 2018

**Relatora:** Deputado  
António Gameiro

---

## **ÍNDICE**

### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

1. Nota introdutória
2. Enquadramento macroeconómico em 2018
3. Execução Orçamental, desvios e análise
4. Dívida Direta do Estado
5. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia
6. Fluxos Financeiros com o Setor Público Empresarial
7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e as com as Autarquias Locais
8. Benefícios Fiscais, subsídios e outras formas de apoio
9. Património do Estado
10. Operações de Tesouraria
11. Orçamento e Conta da Segurança Social
12. Consolidação das Contas (Administração e Segurança Social)

### **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

### **PARTE IV – PARECER**

## **PARTE I – CONSIDERANDOS**

### **1. Nota Introdutória**

A Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano de 2018, enviada à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), encontra-se em conformidade com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a qual estabelece “as regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a Segurança Social”.<sup>1</sup>

A LEO estabelece, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação e a forma de publicação da CGE. Nos termos do art.º 73º da Lei de Enquadramento Orçamental aplicável, a CGE é apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita. A Assembleia aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte.

Nos termos do disposto na alínea d) do artigo 162º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete à Assembleia da República, no exercício das suas funções de fiscalização, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, com o parecer do Tribunal de Contas (TC) e os demais elementos necessários à sua apreciação.

### **Audições e Pareceres**

No uso das suas atribuições, e no exercício das competências e controlo político em matéria de Conta Geral do Estado, a Comissão de Orçamento e Finanças solicitou a emissão de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018 ao Conselho Económico

---

<sup>1</sup> Alínea c) do Artigo 1º da Lei nº 91/2001, de 20 de agosto



e Social (CES) e à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), beneficiando ainda do parecer do Tribunal de Contas, tendo procedido no âmbito deste processo às seguintes audições:

- i) Conselho Económico e Social, no dia 11 de maio de 2020;
- ii) Tribunal de Contas, no dia 8 de maio de 2020;
- iii) Membros do Governo, no dia 15 de julho de 2020.

**O Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018 foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças em 20 de dezembro de 2019, para que esta pronunciasse sobre as matérias da sua competência e, nos termos do artigo 107.º da CRP, e do artigo 206.º n.º 2 alínea c) do Regimento da Assembleia da República.**

O Tribunal de Contas foi ouvido no dia 8 de maio de 2020, por videoconferência, tendo intervindo nesta audição o Presidente do Tribunal de Contas, Senhor Conselheiro Vítor Caldeira e a Senhora Conselheira Relatora Ana Leal Furtado. Do Parecer emitido pelo TC, salienta-se o seguinte:

- i) **Grau de acolhimento das recomendações** – Verificou-se uma melhoria no número de recomendações acolhidas e esta melhoria verifica-se sobretudo no que diz respeito à fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais. As recomendações para a melhoria da informação e transparência obtiveram um grau de acolhimento de 88%.
- ii) **Conclusões e Recomendações** – No Parecer são emitidas reservas e ênfases que fundamentam 57 recomendações, muitas renovadas de anos anteriores, visando suprir as deficiências da Conta. Esta situação poderá ser, em grande medida, ultrapassada no âmbito da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas em curso desde a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015.

As 12 novas recomendações focam designadamente, a reforma em curso, a dívida à segurança social, a afetação de receita fiscal ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Foram total ou parcialmente acolhidas 46 recomendações formuladas em anos anteriores. O Tribunal volta a notar a ausência de progressos na implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e afirma que este facto compromete *“a apresentação da conta da Entidade Contabilística Estado e de uma Conta Geral do Estado que inclua o balanço e demonstração de resultados”*.

- iii) **Juízo sobre a CGE 2018** – A prestação de contas no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foi efetuada por 991 entidades da Administração Central, num universo de 2.240, representando 44%. A Assembleia da República e a Presidência da República prestaram contas em SNC-AP tendo as respetivas contas sido auditadas pelo Tribunal e objeto de juízos favoráveis nos pareceres emitidos.

O Tribunal de contas considera que *“não existe articulação nem coerência suficiente entre os vários documentos do processo orçamental – Programa de Estabilidade, Grandes Opções do Plano, Relatórios do Orçamento do Estado e da Conta”*.

Considera que a CGE não identifica todas as alterações orçamentais que agravaram o défice orçamentado da Administração Central, e que as *“alterações orçamentais relativas à Administração Central, em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), em termos consolidados, aumentaram a receita efetiva e a despesa efetiva em, respetivamente, 802 ME (milhões de euros) (1,3%) e 3 mil ME (4,5%), agravando o défice inicialmente previsto em 2,2 mil ME (37,2%)”*.

O Tribunal de Contas refere que as cativações na Administração Central reduziram-se em 22,3% face a 2017, foram de 330 milhões de euros.

É referido que na segurança social o saldo orçamental melhorou em 2 330 milhões de euros e o saldo efetivo em 331 milhões de euros.

O Tribunal de Contas, considerou que continua a não ser possível avaliar as medidas de política pública, quanto aos recursos financeiros previstos e gastos nos 18 programas orçamentais e que não é possível também apreciar o orçamento e a sua execução, no que diz respeito aos resultados obtidos e aos recursos utilizados.

a. No que diz respeito à conta da Administração Central, o TC considera que esta está *“afetada por erros materialmente relevantes que levam o Tribunal de Contas a formular uma limitação de âmbito (ausência de balanço e demonstração de resultados) e um conjunto de reservas e ênfases, seja de correção financeira, seja de legalidade”*.

Para o TC a Conta não integra a receita e a despesa de oito entidades públicas da Administração Central, *“o que subvaloriza a receita e a despesa global, o stock da dívida pública dos serviços e fundos autónomos e a carteira de ativos da administração central”*.

Considera que existiu um aumento da receita consolidada em 4,8%, para 60,8 mil milhões de euros, pelo aumento da receita fiscal e da receita não fiscal e que o stock da dívida em cobrança coerciva pela Autoridade Tributária, aumentou 663 milhões de euros face a 2017 (3,4%), o equivalente a 44,5% da receita fiscal do ano.

A despesa consolidada aumentou 4% face a 2017, enquanto a despesa de capital aumentou 9,7%, dos quais 226 milhões de euros em investimento.

Sobre a dívida pública consolidada o TC diz que esta aumentou 0,8%, para 237,5 mil milhões de euros e gerou 7,4 mil milhões de euros em encargos com juros.



- b. Quanto à Conta da Segurança Social, o TC considera que a mesma continua a estar afetada por erros materialmente relevantes, apontando reservas ao controlo interno, correção financeira efetuada e legalidade da atuação das entidades dentro do perímetro de consolidação.

Considera que a receita total aumentou 13,6% em 2018, enquanto a receita efetiva subiu 2,2%. As contribuições cresceram 7,6% face a 2017 e constituem a principal fonte de financiamento das despesas da segurança social. A despesa total subiu 16,3% e a despesa efetiva aumentou 2,8% face a 2017.

**A COF solicitou ao Conselho Económico e Social um Parecer sobre a CGE 2018**, inserindo-se o pedido no âmbito das competências próprias daquele organismo, nomeadamente, das que estão associadas à natureza de órgão consultivo e de concertação no domínio das políticas económicas e sociais, tendo o referido parecer sido aprovado em reunião plenária realizada em 15 de outubro de 2019.

**O CES foi ouvido no dia 11 de maio de 2020**, tendo intervindo nesta audição o Dr. António Correia de Campos e a Relatora Conselheira do presente Parecer o Dr.ª Francisca Guedes de Oliveira. Do referido Parecer, destacam-se as seguintes considerações e recomendações:

- i) “Tal como no parecer da CGE 2016 e no parecer da CGE 2017, o CES continua a considerar deficiente a apresentação das contas das empresas públicas e do seu contributo para efeito do apuramento do saldo global”.
- ii) “Também seguindo os pareceres anteriores, o CES continua a não encontrar informação clara sobre a aplicação territorial e setorial do investimento público. Esta limitação segue o procedimento já verificado no OE 2018, e nos anteriores OE”.
- iii) “No ano de 2018, o Estado português assumiu a obrigatoriedade de instituir relatórios anuais de análise orçamental com impacto de género (artigo 17º da Lei do Orçamento do Estado nº114/2017, de 29 de dezembro). Neste contexto,

o CES lamenta a não existência, na CGE, de referência ao cumprimento desta obrigação”.

**A COF ouviu igualmente os membros do Governo**, através das audições do senhor Ministro de Estado e das Finanças, João Leão, senhor Secretário De Estado do Tesouro, Miguel Cruz, senhor Secretário de Estado das Finanças, João Nuno Mendes, senhora Secretária de Estado do Orçamento, Cláudia Joaquim e senhor Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes, **no dia 15 de julho de 2020.**

A equipa do Ministério das Finanças em resposta aos Srs. Deputados, referiu que o período entre 2015 e 2019 houve uma diminuição significativa da dívida pública, tendo esta chegado em 2019 a 117% do PIB, considerando esta evolução, em simultâneo com os níveis históricos do défice, a melhor forma de se avaliar o trabalho levado a cabo até então.

Sobre o investimento público e a sua execução foi referido que 2017 foi o ano de maior crescimento, tendo continuado a crescer em 2018 e 2019.

Quanto à taxa de execução do investimento público foi considerada de “mais incerta” dado que depende de várias condicionantes, tais como a contratação, ou o impacto ambiental, mas que a gestão do investimento passa mesmo por estes fatores que podem atrasar os processos. Foi clarificado que, por exemplo, a execução do investimento público irá aumentar significativamente em 2020 e 2021, mas devido a decisões que foram tomadas em 2018 e 2019, relativamente à rede metropolitana de Lisboa e Porto, ao Metro do Mondego, aos hospitais de Évora e de Todos os Santos, entre outros.

Quanto às cativações o Sr. Ministro das Finanças entende que os portugueses compreendem bem a necessidade de uma execução orçamental rigorosa.

Quanto à carga fiscal, foi referido que, durante a anterior legislatura, o peso dos impostos nunca subiu, existiu foi um aumento das contribuições para a Segurança Social devido apenas ao aumento do emprego e ao aumento da massa salarial e que em 2018, houve mesmo uma reforma dos escalões do IRS, o que fez com que a



receita fiscal baixasse em cerca de 1000 milhões de euros, pelo que o peso dos impostos terá diminuído em percentagem do PIB.

Foi abordada a questão dos pagamentos em atraso em que a Sra. Secretária de Estado do Orçamento referiu uma diminuição de 40% em 2018 e de 47,1% em 2019, referiu também que o prazo médio de pagamentos reduziu para 60 dias.

Quanto ao Cumprimento da lei de Enquadramento Orçamental e os deveres de reporte em SNCAP, foi referido que é um caminho que tem vindo a ser feito e que em 2018 já se registava um progresso considerável.

O Sr. Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais referiu que o melhor indicador de eficácia no que diz respeito ao combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras é o aumento dos níveis de cumprimento voluntário. E que o quadro de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, visando a melhoria da informação, otimiza a informação quanto aos benefícios fiscais o que é também muito relevante.

Referiu ainda o Sr. Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, que o combate à elisão fiscal está a resultar, pois é notória a diminuição, cerca de 33%, em 2018, de transferências para jurisdições com regimes de tributação privilegiada mais favorável.

Relativamente à nomeação para o cargo de Presidente da Comissão de Normalização Contabilística o Sr. Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais considerou que acontecerá em tempo útil. Atualmente a Comissão está a “funcionar na plenitude” e que a Sra. Vice-Presidente tem assegurado o funcionamento com toda a normalidade.

Além do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, emitiram ainda parecer sobre a CGE 2018 a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e as Comissões Parlamentares Permanentes.

**A UTAO apresentou o Parecer Técnico n.º 4/2020, datado de 28 de fevereiro de 2020, ao abrigo do artigo 10º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e no mandato expresso no respetivo Plano de Atividades.**

No seu parecer a UTAO refere que relativamente a 2017, o saldo orçamental ajustado aumentou 0,8 p.p. do PIB, e afirma que a melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes foi alcançada, principalmente, através do aumento da receita, e secundariamente pela redução da despesa com juros.

A UTAO considera que a despesa primária ajustada registou um ligeiro aumento do seu peso no PIB, que resultou de operações específicas ocorridas em 2018.

Segundo a UTAO o saldo orçamental de 2018 (não ajustado), em contabilidade nacional, foi inferior ao objetivo do Orçamento do Estado. O desvio na execução orçamental deveu-se à execução da receita acima do previsto e de uma execução da despesa abaixo do aprovado.

Considera a UTAO que o cumprimento das metas orçamentais deve também considerar os efeitos adversos da intrusão excessiva na autonomia de gestão das unidades orgânicas e na responsabilização dos sectores pelos resultados alcançados na governação das políticas públicas. Para a UTAO os instrumentos de controlo permitem atingir metas numéricas da política orçamental, mas têm um preço nas políticas públicas, porque as áreas setoriais ficam sujeitas até ao fim do ano à incerteza de qual a restrição orçamental que vai enfrentar.

Para a UTAO estes constrangimentos, com o atraso na implementação da orçamentação por programas prevista na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, podem levar à “adoção de comportamentos de desresponsabilização financeira nalgumas áreas sectoriais que importaria sobremaneira evitar”.

A Comissão de Orçamento e Finanças solicitou às demais Comissões Parlamentares, nos termos do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, o envio de parecer sobre a CGE de 2018, relativamente às respetivas áreas de competência.

### **Legislação Relevante**

O Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018) foi aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.



Adicionalmente, foi aprovado um conjunto de normas, a saber:

- i) Decreto-Lei n.º 53/2017, de 31 de maio - Altera o Código do Imposto sobre Veículos, desmaterializando as formalidades declarativas para todos os sujeitos passivos;
- ii) Portaria n.º 384/2017, de 28 de dezembro – Portaria que fixa a taxa do adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>, previsto no artigo 92.º-A do CIEC, e o valor do adicionamento resultante da aplicação dessa taxa aos fatores de adicionamento relativos a cada produto;
- iii) Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro - Portaria que atualiza o valor da taxa unitária do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicável no continente à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário;
- iv) Portaria n.º 269/2018, de 26 de setembro - Portaria que procede à segunda alteração da Portaria n.º 246-A/2016, de 8 de setembro, que estabelece as condições e os procedimentos do regime de reembolso parcial de impostos sobre combustíveis para empresas de transportes de mercadorias, previsto no artigo 93.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho.

## **2. Enquadramento Macroeconómico em 2018**

O ano de 2018 ficou marcado pela desaceleração da economia e do comércio mundiais em 3,6% e 3,8%, respetivamente. Esta evolução teve origem em diversos fatores, mas sobretudo o abrandamento do crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento, e no decurso de desequilíbrios macroeconómicos de alguns desses países, e a continuação de um crescimento menos robusto da China.

Na área de euro, o PIB desacelerou para 1,9% em 2018, face ao abrandamento das exportações de bens e serviços, refletindo o comportamento da procura externa provocado pelo abrandamento das trocas comerciais mundiais.

O crescimento da economia foi *“revisto em alta para 3,5% em 2017 e 2,4% em 2018. Em ambos os anos, o maior contributo para o crescimento é dado pelo Investimento que segue, tal como as exportações, um padrão de aceleração acentuada em 2017 e*



*uma desaceleração em 2018*. “Ainda assim, o investimento foi a componente mais dinâmica da procura interna com um crescimento de 4,4% em 2018.

O consumo final das famílias acelerou ligeiramente (0,2 p.p.) com um aumento de 2,5%.

As exportações cresceram 3,6%, valor bastante inferior aos 7,8% de 2017. Uma evolução explicada pela dinâmica das exportações tanto de bens como de serviços. No caso dos bens, esta desaceleração é justificada pelo desempenho mais fraco das exportações no segundo semestre de 2018, que poderá estar, em parte, ligada às restrições de produção de automóveis na Autoeuropa e à greve dos estivadores dos portos. As importações cresceram 4,9%, também abaixo dos 8,1% registados em 2017. Este abrandamento deve-se a uma forte redução do crescimento das importações de combustíveis e de metais comuns. Nas importações de serviços também se verifica uma desaceleração das importações de serviços de transporte e de serviços de viagem e turismo”.<sup>2</sup>

As alterações na atividade económica acima descritas traduzem-se nas componentes do quadro infra:

### **Quadro 2 – PIB e principais componentes<sup>3</sup>**

---

<sup>2</sup> Em parecer do Conselho Económico e Social sobre a Conta Geral do Estado de 2018

<sup>3</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

*(taxas de variação homóloga, em %)*

	2016	2017	2018	2017				2018			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>Taxa de crescimento homólogo real (%)</b>											
<b>PIB</b>	1,9	2,8	2,1	8,1	9,1	2,5	2,5	2,2	2,5	2,1	1,7
Consumo Privado	2,4	2,3	2,5	2,5	2,0	2,7	2,2	2,2	2,8	2,3	2,8
Consumo Público	0,8	0,2	0,8	-0,1	-0,3	0,6	0,7	0,9	1,1	0,8	0,7
Formação Bruta de Capital Fixo	2,3	9,2	4,4	10,2	11,3	9,3	6,1	4,5	4,7	5,0	3,5
Exportações	4,4	7,8	9,6	9,7	8,2	6,2	7,2	4,9	4,9	4,9	4,9
Importações	4,7	8,1	4,9	8,9	7,7	8,7	7,2	5,6	7,5	3,4	3,3
<b>Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)</b>											
Procura Interna	2,0	3,1	2,8	2,9	3,0	3,8	2,7	2,7	2,9	2,5	3,3
Procura Externa Líquida	-0,2	-0,3	-0,7	0,1	0,0	-1,3	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-1,6

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais

“De acordo com os dados do INE a taxa de desemprego desceu 1,9 p.p. para 7% o que significa um desvio significativo face ao valor previsto no OE 2018 (8,6%).

A taxa de inflação calculada com base no crescimento do Índice de Preços no Consumidor (IPC) foi de 1%, abaixo dos 1,4% registados em 2017”<sup>4</sup>.

### 3. Execução Orçamental, desvios e análise

Neste ponto pretende-se sintetizar a execução orçamental da administração central evidenciada na CGE de 2018.

#### Quadro 28 – Evolução da conta consolidada da Administração Central em 2018<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Em parecer do Conselho Económico e Social sobre a Conta Geral do Estado de 2018

<sup>5</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(milhões de euros)

Agregados	Orçamento Inicial 2018 Lei n.º 114/2017	Execução Orçamental	Execução vs Orçamento
	(1)	(2)	(2)-(1)
<b>Receita efetiva</b>	<b>60 983,1</b>	<b>60 848,5</b>	<b>-134,6</b>
Receita Corrente	58 543,9	59 370,5	826,5
Receita Fiscal	43 794,7	44 932,0	1 137,3
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	3 949,2	4 084,1	134,8
Receita não fiscal	10 800,0	10 354,4	-445,6
Receita Capital	2 439,1	1 478,0	-961,1
<b>Despesa efetiva</b>	<b>66 328,2</b>	<b>65 490,3</b>	<b>-838,0</b>
Despesa Corrente	61 583,6	61 708,9	125,3
Despesa de Capital	4 744,6	3 781,3	-963,3
<b>Saldo Global</b>	<b>-5 345,2</b>	<b>-4 641,8</b>	<b>703,4</b>
(em percentagem do PIB)	-2,7	-2,3	0,4

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

No relatório da CGE a execução da receita e da despesa da administração central mereceu várias considerações analíticas, das quais se destacam:

*“As previsões de receita e despesa implícitas ao Orçamento do Estado para 2018 (aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) refletiam uma previsão para o saldo global da Administração Central para 2018 de -5345,2 milhões de euros, na ótica da Contabilidade Pública. O resultado da execução orçamental nesse ano consubstanciou um saldo final superior em 703,4 milhões de euros, em resultado da evolução da despesa (-838 milhões de euros, o equivalente a 1,3% da despesa efetiva, tendo aumentado 4% face a 2017), que mais do que compensou a quebra registada na receita face à previsão inicial (-134,6 milhões de euros, que representa cerca de 0,2% da receita efetiva)”.*

O desvio na receita efetiva, face ao OE 2018, é de 0,2%; do lado da despesa realizada houve apenas uma diferença de 1,3% face ao orçamentado.



Quadro 31 — Evolução da receita consolidada da Administração Central<sup>6</sup>

*(milhões de euros)*

Designação	Execução orçamental		Variação em 2018/2017	
	2017	2018	Valor	%
<b>Receita fiscal:</b>	<b>42 901,8</b>	<b>44 932,0</b>	<b>2 030,2</b>	<b>4,7</b>
Impostos diretos	18 334,7	19 742,4	1 407,8	7,7
Impostos indiretos	24 567,1	25 189,6	622,4	2,5
<b>Contribuições para sistemas de proteção social</b>	<b>4 041,8</b>	<b>4 084,1</b>	<b>42,2</b>	<b>1,0</b>
<b>Receita não fiscal e não contributiva:</b>	<b>11 117,2</b>	<b>11 832,4</b>	<b>715,2</b>	<b>6,4</b>
Taxas, multas e outras penalidades	2 808,1	3 101,2	293,2	10,4
Rendimentos da propriedade	915,5	906,4	-9,0	-1,0
Transferências	3 430,5	3 585,9	155,4	4,5
Venda de bens e serviços correntes	2 703,5	2 983,2	279,7	10,3
Venda de bens de investimento	227,1	213,6	-13,5	-5,9
Restantes receitas	1 005,9	1 030,6	24,7	2,5
Diferenças de consolidação	26,7	11,4		
<b>RECEITA EFETIVA</b>	<b>58 060,8</b>	<b>60 848,5</b>	<b>2 787,7</b>	<b>4,8</b>

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

"A evolução da receita consolidada efetiva da AC registou uma variação positiva de 4,8%, alicerçada fundamentalmente no comportamento da receita fiscal. Embora o crescimento relativo da receita não fiscal e não contributiva tenha sido superior, já em termos absolutos o aumento verificado foi menos relevante. Quanto às contribuições para sistemas de proteção social, a execução orçamental manteve-se sensivelmente ao mesmo nível da registada no ano transato.

Para o crescimento da receita fiscal, como a leitura do quadro anterior demonstra, foi importante o desempenho dos impostos diretos, nomeadamente do IRS (+674,4 milhões de euros, +5,5%), muito por conta do aumento das retenções na fonte na categoria A (rendimento de trabalho dependente), e do IRC (+588,4 milhões de euros, +10,2%), devido ao acréscimo da receita bruta obtida com os pagamentos por conta.

<sup>6</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Já no que concerne à variação favorável nos impostos indiretos, foi claramente sustentada pelo comportamento registado no IVA (+668,9 milhões de euros, +4,2%), tendo sido determinante o crescimento da receita bruta desse imposto, associado ao incremento do consumo privado, apesar dum forte acréscimo assinalado nos reembolsos e restituições.

Quanto à variação ocorrida nas contribuições para sistemas de proteção social, acompanhou a que se registou na execução orçamental das contribuições para a CGA.

Na receita não fiscal e não contributiva, de relevar o desempenho favorável das taxas, multas e outras penalidades, da venda de bens e serviços correntes e das transferências.

Nas taxas, multas e outras penalidades, muito contribuiu para a variação registada o facto de o INEM — Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. ter procedido à alteração do critério de contabilização da receita da taxa de incidência sobre os seguros (111 milhões de euros), a qual, no ano de 2017, havia sido relevada como impostos indiretos diversos. Além disso, ocorreram também variações positivas na cobrança de receita realizada por diversas entidades, como, mais adiante, se expõe no ponto «III.2.1.1.4. Receita Não Fiscal».

Os rendimentos da propriedade apresentaram uma execução orçamental da receita praticamente ao nível da que sucedeu no exercício anterior (-1%), tal resultando de variações negativas registadas em diversas entidades, delas sobressaindo a diminuição dos juros de sociedades financeiras recebidos pela CGA (-63,3 milhões de euros, -22,4%), cujo efeito foi compensado pelo aumento ocorrido na participação nos lucros do Banco de Portugal (+136,4 milhões de euros, +49%).

Para o aumento verificado nas transferências concorreram particularmente os acréscimos nas que tiveram origem na Segurança Social (+72,6 milhões de euros, +5,2%) e na UE (+52,5 milhões de euros, +3,3%).

O desempenho positivo da venda de bens e serviços correntes alicerçou-se fundamentalmente no acréscimo de cobrança de receita apresentado pelo Fundo Ambiental (+165,3 milhões de euros), proveniente dos leilões no âmbito do Comércio

Europeu de Licenças de Emissão (CELE). As outras variações positivas que ajudam a explicar o aumento neste capítulo da receita são de grandeza claramente inferior à que atrás se refere e encontram-se dispersas por diversas entidades.

A venda de bens de investimento registou uma diminuição de 5,9%, para ela tendo contribuído sobremaneira o efeito de base do recebimento, até maio de 2017, do valor relativo à alienação de 12 aeronaves F-16 à República da Roménia (23,7 milhões de euros).

Quanto à variação nas restantes receitas (+2,5%), para ela contribuiu decisivamente o aumento nas importações, com o correspondente impacto positivo na receita dos recursos próprios comunitários, a qual registou um incremento de 36,4 milhões de euros (+19,4%)”.

**Quadro 47 — Evolução da despesa consolidada da Administração Central<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> Conta Geral do Estado de 2018



Comissão de Orçamento e Finanças

(milhões de euros)

Classificação económica	Execução Orçamental		Variação Homóloga (%)	Contributo (em p.p.)
	2017	2018	2018/2017	
<b>Despesa corrente</b>	<b>59 548,5</b>	<b>61 708,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>
Despesas com pessoal	16 253,1	16 564,7	1,9	0,5
Remunerações certas e permanentes	11 597,8	11 894,5	2,6	0,5
Abonos variáveis ou eventuais	1 003,3	1 011,6	0,8	0,0
Segurança Social	3 652,0	3 658,5	0,2	0,0
Aquisição bens e serviços	8 653,7	9 709,7	12,2	1,7
Juros e outros encargos	7 990,2	8 120,9	1,6	0,2
Transferências correntes	25 070,6	25 328,7	1,0	0,4
Subsídios	558,0	463,5	-16,9	-0,2
Outras despesas correntes	1 003,9	1 371,5	36,6	0,6
Diferenças de consolidação	19,0	150,1		
<b>Despesa de capital</b>	<b>3 445,7</b>	<b>3 781,3</b>	<b>9,7</b>	<b>0,5</b>
Investimento	2 306,0	2 532,3	9,8	0,4
Transferências capital	1 039,4	1 220,1	17,4	0,3
Outras despesas capital	32,5	18,0	-44,5	0,0
Diferenças de consolidação	67,8	10,9		
<b>Despesa Efetiva Primária</b>	<b>55 004,0</b>	<b>57 369,4</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>
<b>1. Despesa Efetiva</b>	<b>62 994,2</b>	<b>65 490,3</b>	<b>4,0</b>	
Ativos Financeiros	6 219,9	4 115,9	-33,8	
Passivos Financeiros	60 349,7	61 665,7	2,2	
<b>2. Despesa não efetiva</b>	<b>66 569,6</b>	<b>65 781,5</b>	<b>-1,2</b>	
<b>3. Despesa Total consolidada (1.+2.)</b>	<b>129 563,8</b>	<b>131 271,8</b>	<b>1,3</b>	
<b>4. Fluxos no âmbito da Administração Central</b>	<b>31 342,6</b>	<b>34 043,1</b>	<b>8,6</b>	
Aquisição de bens e serviços	5 037,3	5 018,3		
Juros	208,5	208,6		
Transferências correntes	19 881,3	20 866,5		
Subsídios	0,0	0,0		
Transferências de capital	1 137,3	1 350,7		
Diferenças de consolidação	-86,8	-161,0		
Ativos Financeiros	3 400,3	5 461,6		
Passivos Financeiros	1 764,8	1 298,4		
<b>5. Passivos Financeiros - FRDP</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>6. Despesa Total não consolidada (3.+4.+5.)</b>	<b>160 906,4</b>	<b>165 314,9</b>	<b>2,7</b>	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

“Em 2018, a despesa efetiva total e a despesa efetiva primária cresceram, respetivamente, 4% e 4,3% face a 2017, influenciadas em grande medida pelo crescimento da despesa do Programa Saúde de 13,2%, sobretudo nas entidades do SNS.

No que respeita ao crescimento da despesa efetiva total, destacou-se principalmente o acréscimo da despesa com a aquisição de bens e serviços (contributo de 1,7 pp), justificado sobretudo por parte de entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Contribuíram ainda para essa evolução o crescimento da despesa com transferências (contributo de 0,7 pp), em grande medida devido ao aumento da contribuição para o orçamento da União Europeia e à evolução das pensões e outros abonos da Caixa Geral de Aposentações, e com outras despesas (contributo de 0,6 pp), em resultado dos pagamentos relativos à assunção de passivos da Parpública, SGPS, S.A., efetuados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Com maior detalhe, o crescimento da despesa efetiva da Administração Central (4%) foi determinado pelos seguintes fatores:

- Aquisição de bens e serviços correntes (+12,2%) — Refletindo essencialmente a aplicação no pagamento de dívidas vencidas, por parte de entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS), do reforço do capital estatutário realizado pelo Estado; Relevaram também para o sentido do crescimento os encargos associados a trabalhos de conservação das redes ferroviária e rodoviária por parte da Infraestruturas de Portugal, S.A., os pagamentos efetuados pela Rádio e Televisão de Portugal, S.A., relativos aos direitos de transmissão dos campeonatos europeu e mundial de futebol, bem como do festival musical da Eurovisão e a despesa associada a serviços de manutenção e desenvolvimento dos sistemas informáticos de entidades do Serviço Nacional de Saúde a cargo dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde;
- Transferências correntes e de capital (+1,7%) — Para este crescimento relevou o aumento das transferências a título da contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia. Contribuiu também o aumento da despesa com pensões e outros abonos da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações, I.P.,

refletindo as atualizações ordinária e extraordinária das pensões e o incremento dos encargos com pensões de reforma dos militares das Forças Armadas e de Segurança; Referência ainda para as transferências associadas à redução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional, concretizadas pelo Fundo de Sustentabilidade do Setor Energético e pelo Fundo Ambiental, bem como, por parte desta última entidade, a relativa à compensação pelo sobrecusto da produção em regime especial das energias renováveis;

Estes aumentos foram parcialmente atenuados pela não ocorrência, em 2018, da transferência extraordinária do Orçamento do Estado para cobertura do défice da Segurança Social.

- Outras despesas correntes e de capital (+34,1%) — Essencialmente devido aos encargos suportados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, relacionados com a assunção de passivos da Parpública, SGPS, S.A., em certa medida compensado pelo efeito de base ocorrido em 2017 referente à distribuição de dividendos de 2016 realizada pela Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, S.A.
- Despesas com pessoal (+1,9%) — Influenciadas pelo efeito transversal dos encargos associados ao descongelamento progressivo das carreiras na Administração Pública. A nível setorial, destacou-se o crescimento verificado no Programa Saúde, sobretudo em virtude da evolução dos encargos relativos a horas extraordinárias e a novas contratações, bem como nos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, decorrente de vinculações extraordinárias no quadro, da contratação de docentes e do pagamento, em 2018, de encargos com contribuições para sistemas de proteção social respeitantes a 2017;
- Investimento (+9,8%) — Justificado principalmente pela intensificação da fase de execução de projetos de modernização no âmbito do Plano de Investimentos em Infraestruturas Ferrovia 2020. De referir ainda o acréscimo verificado no investimento militar<sup>53</sup> e nas despesas realizadas pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro referentes à reconstrução de habitações afetadas pelos incêndios de 2017;



• Juros e outros encargos (+1,6%) — Devido sobretudo aos pagamentos realizados pelo Metropolitano de Lisboa, E.P.E, na sequência de acordo alcançado, em 2017, entre as Empresas Públicas de Transportes, a República Portuguesa e o Banco Santander Totta, S.A., no âmbito de processos judiciais relativos a contratos swap, e ao comportamento dos juros e outros encargos da dívida pública direta do Estado, em grande medida refletindo o aumento dos juros com Obrigações do Tesouro (OT) e o pagamento de juros associados às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável emitidas no segundo e terceiro trimestres de 2017;

Estes fatores foram parcialmente contrariados pela redução dos juros associados aos empréstimos obtidos ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), pelo menor volume de encargos suportados pela Parpública, SGPS, S.A, decorrente da amortização antecipada, no decurso do primeiro semestre de 2018, de um contrato de financiamento cujo pagamento de juros e de outros encargos ocorreriam em junho e dezembro, bem como pelo efeito de base do ano anterior dos encargos pagos pela Metro do Porto, S.A., relativos ao acordo acima mencionado.

Em sentido decrescente, referência para o seguinte agregado:

• Subsídios (-16,9%) — Explicado essencialmente com o decréscimo dos apoios relativos a políticas ativas de emprego e formação profissional, concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, principalmente em resultado do impacto da entrada em vigor de novos regulamentos das medidas de emprego.

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) diminuiu 1,2%, principalmente em resultado das seguintes variações:

• Ativos Financeiros (-33,8%) — influenciado pelo efeito de base, de 2017, do aumento de capital social da Caixa Geral de Depósitos, S.A., compensado em parte pelo pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução (FdR) ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente;

• Passivos Financeiros (+2,2%) — reflete, essencialmente, o maior volume de reembolsos de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), efeito em certa medida contrariado pela evolução das amortizações do empréstimo concedido

Comissão de Orçamento e Finanças

pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

De referir ainda, a título complementar, que a despesa com indemnizações compensatórias pagas pelo Estado a entidades públicas reclassificadas e a empresas públicas e privadas apresentou uma diminuição de 0,6%, com destaque para o decréscimo, face a 2017, das indemnizações pagas à Infraestruturas de Portugal, S.A., no âmbito do contrato de prestação de serviço público de gestão da infraestrutura ferroviária para o período 2016-2020”.

**Quadro 59 — Cativos e reserva iniciais e finais por agrupamento económico<sup>B</sup>**

(milhões de euros)

Agrupados de Despesa	Cativos				Descativações 4=1+2-3	Reserva Orçamental		Mobilização da Reserva 7=5-6	Aplicação dos Descativos 8
	Iniciais	Adicionais	Finais	Inicial		Final			
	1	2	3	5		6	7=5-6		
Despesas com o Pessoal	207,8	15,2	36,1	186,9	-	-	-	461,3	
Aquisição de bens e serviços	589,9	31,5	199,1	422,3	-	-	-	290,8	
Juros e outros encargos	0,5	0,4	0,3	0,4	-	-	-	44,1	
Transferências Correntes	141,6	0,8	46,8	95,7	-	-	-	64,3	
Subsídios	0,0	0,1	-	0,1	-	-	-	1,8	
Outras despesas correntes	37,5	0,2	22,3	15,1	436,2	129,8	311,7	52,9	
Investimento	28,7	4,7	21,5	11,9	-	-	-	77,9	
Transferências de capital	51,8	0,2	4,2	47,8	-	-	-	65,4	
Outras despesas de capital	-	-	-	-	-	-	-	12,0	
Ativos Financeiros	-	-	-	-	-	-	-	0,7	
Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	-	13,9	
<b>Total consolidado</b>	<b>1 057,6</b>	<b>52,8</b>	<b>330,3</b>	<b>780,1</b>	<b>436,2</b>	<b>129,8</b>	<b>311,7</b>	<b>1 065,3</b>	
<b>Fluxos no âmbito da AC</b>	<b>127,3</b>	<b>1,7</b>	<b>23,3</b>	<b>105,7</b>	<b>135,2</b>	<b>0,1</b>	<b>135,1</b>	<b>-</b>	
<i>das quais incidentes em transferências da CG para SFA</i>	<i>115,9</i>	<i>1,7</i>	<i>17,0</i>	<i>100,6</i>	<i>135,2</i>	<i>0,1</i>	<i>135,1</i>		
<b>Total não consolidado</b>	<b>1 184,8</b>	<b>54,5</b>	<b>353,6</b>	<b>885,7</b>	<b>571,4</b>	<b>129,9</b>	<b>446,7</b>	<b>1 065,3</b>	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Destacam-se, no decurso da execução orçamental conforme detalhado na CGE 2018: “A gestão de cativos na Administração Central conduziu a um total de descativos que atingiu cerca de 71% das verbas inicialmente cativas. Os montantes de cativos no final

<sup>B</sup> Conta Geral do Estado de 2018

do ano em dotações financiadas por receitas gerais do Estado representavam 0,2% da despesa efetiva das AP.

Os cativos incidentes em despesa financiada por receita própria representaram 0,9% da despesa efetiva das AP, parte importante destes cativos não tiveram efeito prático atendendo à não concretização da arrecadação da receita própria prevista inicialmente e necessária para viabilizar a execução da despesa.

Do total consolidado de cativos, 1057,6 milhões de euros foram descativados 780,1 milhões de euros.

Adicionalmente, os orçamentos das entidades foram reforçados através da utilização de 311,7 milhões de euros da reserva orçamental”.

#### **4. Dívida Direta do Estado**

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2018 e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. São analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública e por fim apura-se o stock da dívida pública direta consolidada do Estado.

##### **Stock nominal da dívida**

A 31/12/2015, o saldo da dívida direta do Estado (antes de swaps), em contabilidade pública, foi de 245,6 mil milhões de euros, aumentou 7,3 mil milhões de euros face a 2017.

Esta variação resulta do aumento do saldo de Obrigações do Tesouro (OT), de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV), de Certificados Especiais da Dívida Pública (CEDIC) e de Certificados do Tesouro (CT), parcialmente compensados pelo decréscimo dos empréstimos do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e do saldo de Bilhetes do tesouro (BT).

“Em 2018, a principal fonte de financiamento líquido da República foi a emissão de dívida de médio e longo prazo. O peso relativo das OT no saldo de dívida aumentou de 49% em 2017 para 50,9% no final de 2018. Incorporando na análise o saldo de



OTRV e de Medium Term Notes (MTN) em euros, o peso relativo da dívida transacionável de médio e longo prazo emitida em euros fixou-se em 55,1%, contra 52,9% em 2017.

O peso dos instrumentos de retalho — Certificados de Aforro (CA) e Certificados do tesouro (CT) — registou um incremento ligeiro, ao passar de 11,3% para 11,5%, refletindo essencialmente o comportamento positivo dos Certificados do tesouro Poupança Crescimento (CTPC).

O aumento registado na dívida de curto prazo (em euros) decorre essencialmente das emissões líquidas de CEDIC, que mais do que compensaram a redução verificada no saldo de BT e das contas-margem recebidas no âmbito de operações de derivados para cobertura de risco de taxa de juro e cambial.

Em contrapartida, os empréstimos do PAEF registaram uma diminuição do peso relativo (de 23,9% para 21%), em virtude do reembolso antecipado do crédito em dívida ao FMI, num montante de 4,6 mil milhões de Direito de Saque Especial (DSE)<sup>83</sup> em 2018, equivalente a 5,5 mil milhões de euros.

O saldo da dívida direta do Estado após cobertura de derivados registou um acréscimo de 7,4 mil milhões de euros, situando-se em 245 mil milhões de euros, o que reflete os efeitos favoráveis das coberturas cambiais no valor de 572 milhões de euros”.

**Quadro 68 — Estrutura da dívida direta do Estado: Evolução<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(milhões de euros)

Instrumentos	Execução orçamental						Variação homóloga 2018 vs 2017	
	2016		2017		2018		Valor	%
	Montante	%	Montante	%	Montante	%		
OT - Obrigações do Tesouro	110 076	46,6	116 832	49,0	125 095	50,9	8 263	7,1
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	3 450	1,5	6 950	2,9	7 950	3,2	1 000	14,4
CT - Certificados do Tesouro	11 281	4,8	15 033	6,3	16 418	6,7	1 384	9,2
CA - Certificados de Aforro	12 922	5,5	11 941	5,0	11 872	4,8	-69	-0,6
Dívida de curto prazo em euros <sup>10</sup>	22 439	9,5	19 956	8,4	21 697	8,8	1 741	8,7
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	15 136	6,4	15 458	6,5	13 660	5,6	-1 798	-11,6
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	3 795	1,6	6 656	2,8	6 883	2,8	227	3,4
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	4 364	1,8	3 840	1,6	4 017	1,6	177	4,6
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	67 956	28,8	57 056	23,9	51 628	21,0	-5 427	-9,5
FEFF - Facilidade Europeia de Estabilização Financeira	27 328	11,6	27 328	11,5	27 328	11,1	0	0,0
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24 300	10,3	24 300	10,2	24 300	9,9	0	0,0
FMI - Fundo Monetário Internacional	16 327	6,9	5 427	2,3	-	-	-5 427	-100,0
<b>TOTAL</b>	<b>236 283</b>	<b>100,0</b>	<b>238 263</b>	<b>100,0</b>	<b>245 558</b>	<b>100,0</b>	<b>7 295</b>	<b>3,1</b>
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-2 362		-687		-572		113	
<b>Dívida total após cobertura de derivados</b>	<b>233 921</b>		<b>237 576</b>		<b>244 987</b>		<b>7 410</b>	

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.

### Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2018 as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado em contabilidade pública ascenderam a aproximadamente 7,3 mil milhões de euros.

As amortizações de dívida fundada totalizaram 37,3 mil milhões de euros, cerca de 7,7 mil milhões abaixo do observado em 2017, devido aos reembolsos antecipados do empréstimo do FMI, que ascenderam a 5,5 mil milhões de euros concluindo assim o pagamento do empréstimo.

As necessidades brutas de financiamento ascenderam a 44,7 mil milhões de euros, menos 10,7 mil milhões de euros que em 2017.

O saldo de financiamento que transitou para 2019 foi de 723 milhões de euros.

#### Quadro 69 — Necessidades e fontes de financiamento do Estado: Evolução<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

*(milhões de euros)*

	Execução orçamental			Variação homóloga 2018 vs 2017	
	2016	2017	2018	Valor	%
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>	<b>7 710</b>	<b>10 380</b>	<b>7 256</b>	<b>-3 124</b>	<b>-30,1</b>
Défice orçamental	6 132	4 786	3 583	-1 203	-25,1
Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto receita de privatizações)	2 128	5 160	3 673	-1 488	-28,8
Reforço da estabilidade financeira	0	0	0	0	
Dotação para o FRDP	-542	0	0	0	-100,0
Transferência de saldo de gestão da ADSE <sup>1</sup>	0	434	0	-434	-100,0
Receita de privatizações (-)	0	0	0	0	
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (dívida fundada)</b>	<b>38 472</b>	<b>44 981</b>	<b>37 320</b>	<b>-7 661</b>	<b>-17,0</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	778	1 762	1 697	-65	-3,7
Dívida de curto prazo em euros	22 627	22 439	20 690	-1 748	-7,8
Dívida de médio e longo prazo em euros	10 746	11 070	9 824	-1 246	-11,3
Dívida em moedas não euro	4 647	10 013	5 515	-4 498	-44,9
Fluxos de capital de swaps (ifc.)	-328	-302	-406	-104	34,4
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1 + 2)</b>	<b>46 190</b>	<b>55 361</b>	<b>44 576</b>	<b>-10 785</b>	<b>-19,5</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>52 976</b>	<b>55 925</b>	<b>45 429</b>	<b>-10 496</b>	<b>-18,8</b>
Saldo de financiamento de orçamentos anteriores	4 090	6 777	564	-6 214	91,7
Emissões de dívida no próprio ano	48 886	49 148	44 865	-4 282	-8,7
Emissões de dívida no período complementar	0	0	0	0	
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4 - 3 + 6)</b>	<b>6 777</b>	<b>564</b>	<b>740</b>	<b>176</b>	<b>31,2</b>
p.m. 6. Discrepância estatística	-9	0,0	-113	-113	
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (dívida fundada)	<b>48 886</b>	<b>49 148</b>	<b>44 865</b>	<b>-4 282</b>	<b>-8,7</b>
Relativas ao orçamento do ano anterior (período complementar)	0	0	0	0	
Relativas ao orçamento do ano	48 886	49 148	44 865	-4 282	-8,7

Fonte: Direção-Geral do Orçamento e Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.

Se analisarmos os valores executados e a previsão inicial do Relatório do OE2018, as necessidades brutas de financiamento foram superiores em 3,7 mil milhões de euros. Este aumento decorre de um maior volume de amortizações face ao projetado, que não foi inteiramente compensado pela redução verificada nas necessidades líquidas de financiamento. O aumento registado no montante de amortizações resulta de um maior volume de pagamentos antecipados ao FMI e de amortizações de OT.

As necessidades líquidas de financiamento em 2018 foram asseguradas maioritariamente por financiamento líquido de dívida transacionável de médio e longo prazo em euros, com destaque para o volume de emissões líquidas de OT e de OTRV, acresceram ainda as emissões líquidas de instrumentos de retalho (CA e CT) e de certificados especiais de dívida pública (CEDIC e CEDIM).



**Quadro 72 — Composição do financiamento: Comparação da execução com a previsão<sup>11</sup>**

(milhões de euros)

Instrumentos	2018								
	Previsão inicial			Previsão corrigida			Execução		
	Emissão	Amortização	Líquido	Emissão	Amortização	Líquido	Emissão	Amortização	Líquido
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>DÍVIDA EM EURO</b>	<b>28 842</b>	<b>22 963</b>	<b>9 879</b>	<b>42 692</b>	<b>30 892</b>	<b>11 800</b>	<b>64 885</b>	<b>31 211</b>	<b>32 684</b>
CA - Certificados de Atores	530	490	230	630	771	171	857	717	69
CC - Certificados de Tesouro	1 385	636	750	1 127	938	1 171	2 154	973	1 184
CEPIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	5 195	5 195	0	6 871	1 972	1 000	7 595	1 969	5 626
CEC - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	0	0	0	0	0	207	5	201
BT - Bónus do Tesouro	15 156	15 153	1	14 331	13 458	1 157	13 640	13 458	1 289
OT - Obrigações do Tesouro	15 000	6 647	8 354	17 317	8 379	8 937	18 733	9 829	8 904
OTM - Obrigações do Tesouro Multimercado	713	0	713	1 000	0	1 000	1 000	0	1 000
FREP - Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MEEP - Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira	0	0	0	0	0	0	12	0	12
Outros títulos de curto prazo em euros**	700	765	0	315	1 263	748	442	3 263	-811
Outros títulos de médio e longo prazo em euros	0	174	174	62	189	127	325	189	-64
<b>DÍVIDA NÃO EURO</b>	<b>0</b>	<b>1 456</b>	<b>-1 456</b>	<b>0</b>	<b>2 889</b>	<b>-4 889</b>	<b>0</b>	<b>5 835</b>	<b>-5 835</b>
FM - Fundos Monetários Internacionais	0	1 456	-1 456	0	2 889	-2 889	0	5 835	-5 835
Outros títulos em moeda não euro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>FLUXO DE CAPITAIS DE SWAPS (LIG.)</b>	<b>0</b>	<b>-184</b>	<b>184</b>	<b>0</b>	<b>-17</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>-406</b>	<b>406</b>
<b>TOTAL</b>	<b>28 842</b>	<b>30 145</b>	<b>8 607</b>	<b>43 092</b>	<b>33 764</b>	<b>8 948</b>	<b>64 885</b>	<b>37 220</b>	<b>27 145</b>

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E

“Comparando a execução com a previsão inicial do Relatório do OE2018, verificou-se um financiamento líquido inferior em 1,2 mil milhões de euros em 2018, com o grau de execução a fixar-se em 86,8%”.

Sobre a Dívida Pública o Tribunal de Contas considerou que a CGE2018 omitiu o stock da dívida financeira dos SFA: 32 895 M€ em valor nominal e a dívida não financeira das EPR, que não pertencem ao SNS, na ordem dos 192 M€, ambos a 31/12/2018 e segundo valores apurados pelo Tribunal de Contas.

Além das omissões o Tribunal de Contas encontra erros nos diversos mapas da CGE sobre a dívida pública, a saber:

- “No Mapa XXIX, em 31/12/2018, o stock da dívida está sobrevalorizado em 41 M€, por incluir no valor da dívida de curto prazo receitas de juros obtidas na emissão de BT, indevidamente contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao stock da dívida.

Nos títulos emitidos a desconto, BT, verifica-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas, o IGCP não distingue o fluxo de capital

<sup>11</sup> Conta Geral do Estado de 2018

recebido (produto) do fluxo de juros recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como se tratasse também do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

- Nos Mapas XXVIII e 50 o produto dos empréstimos públicos (receita de passivos financeiros), em 2018, está sobrevalorizado em 45 M€. Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa 52, está sobrevalorizada em 35 M€ porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros. Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão quantificados na CGE, nem no momento do recebimento nem no momento do pagamento. Em contraditório, o IGCP e o Ministro do Estado e das Finanças defendem a adoção dos mesmos procedimentos do passado (que não mereceram reparos do Tribunal, quando as taxas de juros dos BT eram positivas), por não se justificar alterar a política contabilística. O Tribunal salienta que os BT são títulos emitidos a desconto e que, com o procedimento adotado, o IGCP empola o valor dos passivos financeiros, quer na data da emissão, quer na data da amortização. E na data do resgate, contabiliza como passivos financeiros o valor dos juros negativos, que utiliza no pagamento de juros de outros títulos de dívida. O Tribunal reitera que este procedimento desvirtua os valores da Conta e viola a LEO, pois estas receitas (com juros) devem ser abatidas às despesas da mesma natureza e não acrescidas às receitas com passivos financeiros, mesmo que na data da amortização a despesa corresponda à receita emitida. Acresce, ainda, que muitas destas receitas só são abatidas à despesa com juros no ano orçamental seguinte, não respeitando também o princípio da anualidade.
- O Mapa XXVIII – Aplicação do produto de empréstimos em 2018, apresenta 1 286 M€ como “produto de empréstimos depositados e em saldo em OET em 31 de dezembro de 2018”. O valor correto é de 723 M€ e resulta das emissões de

2018, pois a diferença de 564 M€ corresponde ao valor que transitou em saldo de 2017, que foi aplicado em despesa orçamental em 2018.

- No Mapa 51 – Encargos de Juros da Dívida Pública a cargo do IGCP o total geral da coluna “juros recebidos no ano e correção vencimento do ano” é de 568 M€ e não de 560 M€.
- Na dívida não financeira dos SI e dos SFA foram identificadas inconsistências entre os valores da Conta e os valores reportados ao TC e/ou os valores que figuram nos relatórios e contas das respetivas entidades, no montante global de 96 M€”.

**Quadro I. 33 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)<sup>12</sup>**

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2017	Em 31/12/2018	Valor	%
Dívida direta consolidada (1)	218 405	223 083	4 678	2,1
Dívida de médio e longo prazo	203 249	209 374	6 125	3,0
Empréstimos	60 602	55 276	-5 326	-8,8
Títulos	142 647	154 097	11 450	8,0
Dívida de curto prazo	15 155	13 709	-1 446	-9,5
Títulos	14 627	13 312	-1 315	-9,0
Contas-margem	528	397	-132	24,9
Dívida consolidada dos SFA (2)	17 252	14 444	-2 808	-16,3
Empréstimos	6 632	5 230	-1 402	-21,1
Títulos	10 383	8 998	-1 385	-13,3
Locação financeira	237	216	-20	-8,6
<b>Total da dívida consolidada (1)+(2)</b>	<b>235 657</b>	<b>237 527</b>	<b>1 870</b>	<b>0,8</b>

Fonte: CGE 2018, Inquérito à dívida dos SFA, Instruções 1/2008–2.ª Secção, IGCP e Cálculos TC.

De acordo com o reportado no parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018, “a dívida consolidada (incluindo o Estado em sentido restrito e os SFA) ascendeu a 237 527 M€, mais 1 870 M€ (0,8%) face a 2017, em resultado do aumento de 4 678 M€ (2,1%) na dívida direta do Estado e de uma diminuição de 2 808 M€ (-16,3%) na dívida dos SFA.

<sup>12</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2018



A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 7 361 M€ (6 663 M€ em 2017). Para além da dívida constante do Quadro I. 33, foi identificada a existência de operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo IGCP em nome do Estado, quer por diversos SFA, informação que é, na sua maior parte, omissa da CGE 2018. O montante total, apurado ao justo valor, situou-se, no final de 2018, em - 509 M€ (-715 M€ em 31/12/2017).”

### **Garantias do Estado**

No ano de 2018 não foram concedidas novas garantias e face à recuperação do sistema financeiro em termos de acesso a liquidez, as empresas públicas não financeiras foram novamente o principal grupo dos beneficiários das garantias do Estado, constata-se que, em 31 de dezembro de 2018, do total das responsabilidades assumidas, cerca de 17 326,4 milhões de euros, as resultantes de garantias concedidas às empresas públicas não financeiras representaram cerca de 59,9% e ao setor financeiro cerca de 23,2%.

### **Quadro 91 — Responsabilidades assumidas por garantias prestadas (2015-2018)<sup>13</sup>**

---

<sup>13</sup> Conta Geral do Estado 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(milhões de euros)

Sectores de Actividade	2015		2016		2017		2018	
<b>EMPRESAS PÚBLICAS NÃO FINANCEIRAS</b>	<b>14 316,45</b>	<b>59,4%</b>	<b>13 256,17</b>	<b>61,9%</b>	<b>11 108,58</b>	<b>65,4%</b>	<b>10 376,21</b>	<b>58,9%</b>
Gestão de Infraestruturas	4 808,62	33,5%	4 534,85	34,2%	4 322,96	35,7%	3 835,60	37,0%
Habituação e Requalificação	145,03	1,0%	127,36	1,0%	97,72	0,8%	114,31	1,1%
Ambiente	72,25	0,5%	63,35	0,5%	53,10	0,4%	43,90	0,4%
Serviços de Utilidade Pública	1 744,73	12,2%	1 584,28	12,0%	1 501,44	12,4%	1 405,73	13,5%
Transportes	4 490,01	31,4%	4 267,10	32,2%	3 831,36	31,5%	3 619,65	34,9%
Diversos (1)	3 055,80	21,3%	2 679,22	20,2%	2 302,00	19,0%	1 357,03	13,1%
<b>ENTIDADES FINANCEIRAS</b>	<b>6 619,48</b>	<b>27,5%</b>	<b>5 672,89</b>	<b>26,5%</b>	<b>3 880,60</b>	<b>21,0%</b>	<b>4 022,57</b>	<b>23,2%</b>
Públicas (2)	319,48	4,8%	1 072,09	18,9%	1 050,60	27,8%	1 069,74	26,6%
Privadas	6 300,00	95,2%	4 600,00	81,1%	2 800,00	72,2%	2 952,83	73,4%
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	1 780,00	7,4%	1 139,99	5,3%	1 138,98	6,2%	1 138,98	6,6%
REGIÕES AUTÓNOMAS	1 186,93	4,9%	1 156,19	5,4%	1 370,24	7,4%	1 786,84	10,2%
OUTROS	183,02	0,8%	174,02	0,8%	18,76	0,1%	23,87	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>24 085,89</b>	<b>100,0%</b>	<b>21 399,27</b>	<b>100,0%</b>	<b>18 517,15</b>	<b>100,0%</b>	<b>17 326,46</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

“O peso do setor financeiro deverá continuar a esbater-se nos próximos anos, caso se mantenha a tendência atual, uma vez que as responsabilidades em vigor no final de 2018 se referem à exposição decorrente de garantias concedidas no âmbito da Garantia de Carteira de 2800 milhões de euros”.

##### 5. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia resultam dos pagamentos realizados por Portugal para o orçamento geral da UE relativos à contribuição financeira e aos montantes apurados a título de recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações do setor do açúcar e isoglucose), e, também, dos recebimentos das comparticipações da UE no âmbito dos Fundos Europeus.

##### Quadro 67 - Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Conta Geral do Estado de 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

*(milhões de euros)*

Designação	2016	2017	2018	Variação homóloga Ano 2018 vs Ano 2017	
				Valor	%
<b>1. Transferências de Portugal para a União Europeia</b>	<b>1 726,0</b>	<b>1 586,1</b>	<b>1 784,7</b>	<b>198,6</b>	<b>12,5%</b>
Recursos Próprios Tradicionais (a) (b)	184,3	184,5	219,9	35,4	19,2%
Recurso Próprio IVA	242,6	287,5	304,2	16,7	5,8%
Recurso Próprio com base no RNB	1 288,3	1 065,3	1 301,5	236,2	22,2%
Compensação ao Reino Unido	127,5	129,2	104,9	-24,3	-18,8%
Redução do RNB da Dinamarca, Holanda, Áustria e Suécia	40,2	13,4	13,7	0,3	2,5%
Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de anos anterior	0,0	7,3	0,0	-7,3	-100,0%
Diversos (c)	0,0	0,1	0,2	0,1	193,9%
Restituições e Reembolsos (d)	-114,5	-84,7	-115,7	-31,0	36,7%
Despesas cobrança (e)	-42,3	-16,4	-44,0	-27,6	168,0%
<b>2. Transferências da União Europeia para Portugal</b>	<b>3 187,4</b>	<b>3 782,3</b>	<b>4 587,8</b>	<b>805,4</b>	<b>21,3%</b>
FEDER	858,8	1 380,6	1 708,6	328,0	23,8%
FSE	589,7	856,7	1 017,6	161,0	18,8%
FEAC	16,0	0,0	12,3	12,3	-
Fundo de Coesão	132,6	149,4	356,9	207,5	138,9%
Fundo de Solidariedade da UE	0,0	5,0	49,2	44,2	878,4%
FEADER	721,6	515,6	480,7	-34,9	-6,8%
FEAMP	11,1	16,9	41,8	24,9	147,8%
FEAGA (f)	672,9	719,5	732,6	13,1	1,8%
Restituições e Reembolsos (g)	-0,2	-0,6	-0,2	0,4	-71,3%
PAIC (h)	168,7	137,9	187,5	49,7	36,0%
Diversos	16,2	1,4	0,8	-0,6	-43,3%
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>1 461,4</b>	<b>2 196,3</b>	<b>2 803,1</b>	<b>606,9</b>	<b>27,6%</b>

Fontes: Direção-Geral do Orçamento; Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.; Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.; Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna; Agência Nacional Erasmus+; e informação proveniente das várias entidades receptoras diretas de fundos europeus

“Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram em 2018 um saldo global de 2803,1 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 27,6% em relação a 2017.

Para este saldo global de transferências entre Portugal e a UE contribuiu o aumento das transferências da UE para Portugal em 21,3%, correspondente a 805,4 milhões de euros, e que se deve aos aumentos registados no FEDER, FSE e Fundo de Coesão, com acréscimos de 23,8%, 18,8% e 138,9%, respetivamente.

A variação positiva registada<sup>82</sup> em 2018, face a 2017, nos três Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), deve-se, por um lado, ao incremento significativo verificado na execução dos Programas Operacionais (PO) Portugal 2020,



incluindo os recebimentos a título de pré-financiamento (2,8% do Fundo programado, sem reserva), e, por outro lado, ao recebimento dos saldos finais de sete Programas Operacionais do QREN FEDER, da componente FC de um Programa Operacional do QREN e do saldo final de uma operação financiada pelo FC II.

No que se refere ao FEAC, foram recebidas quatro transferências na sequência de pedidos de pagamento intermédios submetidos à CE, perfazendo um total de 12,3 milhões de euros, estando garantida a operacionalização do novo modelo de distribuição de alimentos no Programa operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC).

Ainda de salientar o montante recebido no âmbito do Fundo de Solidariedade da UE, correspondendo ao remanescente do apoio aos esforços de reconstrução após os incêndios florestais que assolaram a região Centro de Portugal, tendo o primeiro pagamento sido efetuado no final de 2018 a favor da ANPC — Autoridade Nacional de Proteção Civil.

No que respeita aos Fundos da área da Agricultura, no FEADER registou-se um decréscimo em 2018 face ao verificado em 2017, relacionado com o facto de, em 2018, terem existido devoluções à Comissão Europeia de montantes referentes a recuperações de verbas de beneficiários, relativas ao período de programação 2007-2013. No FEAMP, o incremento verificado resulta da execução em pleno do Período de Programação 2014-2020. Por sua vez, no FEAGA verifica-se uma variação positiva face a 2017, devido à diminuição do valor das correções financeiras ao financiamento suportadas por Portugal”.

## **6. Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial**

O Tribunal de Contas apurou junto de diversas entidades que, em 2018, as despesas destinadas às entidades do SPE ascenderam a 5 029 M€ e as receitas recebidas pelo Estado destas entidades foram de apenas 479 M€.

### **Quadro I. 26 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE – 2017-2018<sup>15</sup>**

---

<sup>15</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Classificação económica	2017	2018	Variação
<b>Receitas provenientes do SPE</b>	<b>339</b>	<b>479</b>	<b>140</b>
Juros	44	45	1
Dividendos e participações nos lucros	292	427	135
Transferências	3	6	3
<b>Despesas destinadas ao SPE</b>	<b>7 147</b>	<b>5 029</b>	<b>-2 140</b>
Transferências e subsídios	1 072	1 060	-12
Outras despesas correntes	68	490	422
Empréstimos a m. e longo prazos (líquidos de reembolsos)	875	1 470	595
Dotações de capital	5 132	2 009	-3 144
<b>Saldo</b>	<b>-6 808</b>	<b>-4 550</b>	<b>2 258</b>

Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2018, *“Desses fluxos resultou um saldo global para a administração central de -4 550 M€ (-6 808 M€, em 2017) e que se deveu, essencialmente, à despesa com financiamento do SPE, através de dotações de capital e de empréstimos a médio e longo prazos, que totalizaram 3 479 M€”*.

*“Os fluxos destinados ao SPE ascenderam a 5 029 M€ (7 147 M€, em 2017), 4 922 M€ para EPR e 106 M€ para entidades públicas não reclassificadas (EPnR) correspondendo a 97,9% e 2,1%, respetivamente. No quadro seguinte distribuem-se as principais operações (dotações de capital - aumentos de capital e entradas de capital para cobertura de prejuízos; empréstimos a médio e longo prazos líquidos de reembolsos; indemnizações compensatórias; e outras) pelos respetivos beneficiários. Às 76 empresas (incluindo 54 hospitais empresarializados) foram entregues 4 974 M€, correspondentes a 98,9% dos fluxos para o SPE”*.

**Quadro I. 28 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias<sup>16</sup>**

<sup>16</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Empresas	2017	2018						
	Total	Empréstimos a médio e longo prazos			Dotações de capital (a)	Indemn. compens.	Outras	Total
		Concessão	Reembolsos	Líquido				
<b>Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)</b>	<b>3 969</b>	<b>2 039</b>	<b>584</b>	<b>1 455</b>	<b>1 963</b>	<b>122</b>	<b>1 352</b>	<b>4 892</b>
Infraestruturas de Portugal	1 644	-	-	-	886	77	(b) 684	1 648
Parvalorem, Parups e Parparticipadas	424	771	-	771	-	-	-	771
Metropolitano de Lisboa	228	442	-	442	175	5	-	602
Recapitalização dos hospitais	500	1	-	1	507	-	1	510
Parpública	348	-	-	-	-	-	(c) 482	482
EDIA - Empresa Desenv. Infra Estru. Alqueva	31	-	-	-	314	-	-	314
Metro do Porto	372	833	584	249	-	4	-	253
RTP - Rádio e Televisão de Portugal	154	-	-	-	-	-	(d) 179	179
CP - Comboios de Portugal	106	-	-	-	81	4	-	85
OPART, TNDMII e TNSJ	26	-	-	-	-	30	-	30
Transtejo e Sotlusa	70	11	-	-	-	2	-	13
CARRIS	66	-	-	-	-	-	(c) 5	5
Vianapolis	1	-	1	-1	-	-	-	-1
<b>Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)</b>	<b>3 077</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>46</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>82</b>
CGD	2 999	-	-	-	-	-	-	-
STCP - Soc. de Transportes Coletivos do Porto	62	18	-	18	19	4	-	42
EPNF - Soc. Portugal Venture Capital Initiative	-	-	-	-	18	-	-	18
LUSA - Agência de Notícias de Portugal	16	-	-	-	-	16	-	16
SOFID (Instituição financeira de crédito)	-	-	-	-	9	-	-	9
Administração portuária - Açores	-	-	2	-2	-	-	-	-2
Outras	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>7 046</b>	<b>2 057</b>	<b>587</b>	<b>1 470</b>	<b>2 009</b>	<b>143</b>	<b>1 352</b>	<b>4 974</b>

(a) Aumentos de capital e entradas de capital para cobertura de prejuízos.

(b) Transferência para a Infraestruturas de Portugal da receita proveniente da contribuição do serviço rodoviário.

(c) Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades.

(d) Transferência para a RTP da receita proveniente da contribuição para o audiovisual.

Fonte: CGE e serviços processadores.

"As dotações de capital totalizaram 2 009 M€ (4 633 M€, em 2017), com destaque para a Infraestruturas de Portugal (886 M€), os hospitais empresarializados (507 M€) e a EDIA (314 M€). Foram ainda autorizadas conversões de créditos em capital da STCP no montante de 56 M€. Os empréstimos, líquidos de reembolsos, somaram 1 470 M€ (876 M€, em 2017), a aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades 487 M€ (66 M€, em 2017), 482 M€ da Parpública<sup>1</sup> e 5 M€ da Carris, e as indemnizações compensatórias 143 M€ (141 M€, em 2017). A título de transferências foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 684 M€, e à RTP a receita relativa à contribuição para o audiovisual no valor de 179 M€ (em 2017, 681 M€ e 150 M€ respetivamente). As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 2 648 M€ (2 549 M€, em 2017), principalmente a Infraestruturas de



Portugal (1 648 M€), a Metropolitano de Lisboa (602 M€) e a Metro do Porto (253 M€). De destacar ainda: a recapitalização dos hospitais empresarializados, que ascendeu a 488 M€, as entregas às sociedades veículo criadas no âmbito do BPN, que receberam (771 M€)".

### 7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Com base na informação recolhida pelo Tribunal de Contas, o quadro seguinte faz a sistematização e apuramento de fluxos destinados à Administração regional e local que resultou num saldo de -727 M€ (-672 M€, em 2017) e -3 196 M€ (-3 158 M€, em 2017).

**Quadro I. 30 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2017-2018<sup>17</sup>**

	(em milhões de euros)		
Fluxos	2017	2018	Variação
<b>Receitas da AC e SS</b>	545	545	-
<b>Com a Administração Regional</b>	164	152	-11
AC	164	152	-11
SS	-	-	-
<b>Com a Administração Local</b>	381	393	12
AC	381	393	12
SS	-	-	-
<b>Despesas da AC e SS</b>	4 375	4 469	94
<b>Com a Administração Regional</b>	835	880	44
AC	743	776	34
SS	93	103	11
<b>Com a Administração Local</b>	3 540	3 589	50
AC	3 536	3 578	42
SS	3	11	8
<b>Saldo com a Administração Regional</b>	672	727	56
<b>Saldo com a Administração Local</b>	3 158	3 196	38

Fonte: CGE (Mapas XVIII e XIX; quadros 62, 63, 65, 66), SICO e informação dos serviços processadores.

### 8. Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio

<sup>17</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

A despesa fiscal, segundo o Tribunal de Contas, foi 11 379 M€ (10 992 M€, em 2017), excedendo em 507 M€ (4,7%) o valor estimado no OE, o aumento de 388 M€ (3,5%) face a 2017, resulta, essencialmente, dos aumentos em sede do IRC (428 M€) e do IRS (167 M€) e de uma redução em IVA (273 M€).

**Quadro II. 19 – Evolução da despesa fiscal – 2016-2018<sup>18</sup>**

(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Variação 2017-2018	
	2016	2017	2018	Valor	%
IRS	574	879	1 046	167	19,0
IRC	823	797	1 225	428	53,7
IS	1 124	916	967	51	5,6
IUC	13	13	13	0	1,2
ISV	41	353	376	23	6,4
IVA	118	7 462	7 188	-273	-3,7
ISP	289	441	422	-19	-4,4
IABA+IT	1	130	142	11	8,6
<b>Total</b>	<b>2 982</b>	<b>10 992</b>	<b>11 379</b>	<b>388</b>	<b>3,5</b>

Fonte: CGE.

Segundo o Tribunal de Contas a despesa fiscal mostra uma forte concentração de benefícios fiscais num número reduzido de benefícios e de beneficiários, nomeadamente no caso do IRC.

**Quadro II. 20 - Principais benefícios da despesa fiscal em IRC<sup>19</sup>**

<sup>18</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

<sup>19</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2017	2018	
		DF	% DF no Total
Fundos de pensões e equiparáveis	84	330	27,0
SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial	137	194	15,9
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	140	187	15,3
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	98	103	8,4
Entidades de navegação marítima e aérea	31	69	5,6
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME	50	64	5,3
Majoração à criação de emprego	46	60	4,9
<b>Subtotal</b>	<b>586</b>	<b>1 007</b>	<b>82,3</b>
<b>Total</b>	<b>797</b>	<b>1 225</b>	<b>100,0</b>

Fonte: AT.

### Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central (serviços integrados e SFA excluindo a CGA), a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondem às classificações económicas subsídios e transferências correntes e de capital.

**Quadro II. 17 - Apoios por finalidades e origem do financiamento<sup>20</sup>**

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	2017	2018				Δ 2017/2018	
		Origem: (a)		Total		Valor	(%)
		FN e RP	FC	Valor	Peso %		
<b>Total de apoios por finalidade</b>	<b>2 592</b>	<b>(b) 2 089</b>	<b>780</b>	<b>2 869</b>	<b>100,0</b>	<b>277</b>	<b>10,7</b>
dos quais:	2 142	1 463	731	2 194	76,5	52	2,4
Intervenção no sector agrícola e florestas	693	149	516	665	23,2	-28	-4,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	317	227	145	372	13,0	55	17,4
Emprego, Trabalho e Formação Profissional	376	279	21	300	10,5	-76	-20,2
Educação	245	209	1	210	7,3	-35	-14,3
Ambiente e Ordenamento do Território	87	184	0	184	6,4	97	111,5
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	119	143	-	143	5,0	24	20,2
Proteção Civil e Segurança Rodoviária	91	89	-	89	3,1	-2	-2,2
Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	78	36	47	83	2,9	5	6,4
Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração	52	64	1	65	2,3	13	25,0
Cuidados de Saúde	48	56	0	56	2,0	8	16,7
Bonificação de Juros	36	27	-	27	0,9	-9	-25,0

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário.

(b) O total inclui ainda Operações de Financiamento.

Fonte SICO. Cálculos TC.

Do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018, destaca-se que “Em 2018, os apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental ascenderam a 2 869 ME,

<sup>20</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



*mais 277 M€ (10,7%) do que em 2017, explicado essencialmente pelo aumento de 97 M€ na área do Ambiente e Ordenamento do Território, 55 M€ na Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e 37 M€ em Subsídios e Indemnizações Compensatórias e nas áreas do Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração”.*

## **9. Património do Estado**

### **Património Financeiro**

O Tribunal de Contas considera que, em termos globais, “a carteira do património financeiro do Estado, era a 31/12/2018, em valor nominal, de 72 406 M€ (mais 1 278 M€ que em 2017). As variações positivas mais significativas registaram-se nas participações (1 436 M€) e nas prestações acessórias (546 M€) e a redução mais relevante deu-se nos empréstimos (-628 M€). Todos estes movimentos tiveram a sua maior expressão nos ativos em entidades do perímetro orçamental que representavam 57% da carteira gerida pela DGTF. Verificaram-se, também, variações da carteira sem fluxos financeiros, provenientes de compensações de créditos, liquidações, extinções, realizações de capital com os dividendos, ativos adquiridos por herança ou aumentos ou reduções de capital. O quadro seguinte distingue os ativos financeiros detidos pelo Estado, por instrumento, identificando o valor dos ativos detidos em entidades do perímetro orçamental (SI, SFA e EPR)”.

#### **Quadro I. 45 - Carteira de ativos financeiros dos SI<sup>21</sup>**

---

<sup>21</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2017 <sup>(a)</sup>		31/12/2018		Variação			
	Total	Em St. SFA, EPR	Total	Em St. SFA, EPR	Total	%	Em St. SFA, EPR	%
<b>Créditos</b>	<b>24 152</b>	<b>18 742</b>	<b>23 345</b>	<b>18 342</b>	<b>-807</b>	<b>-3,3</b>	<b>-400</b>	<b>-2,1</b>
por empréstimos	22 989	18 496	22 360	18 095	-628	-2,7	-401	-2,2
por execução de garantias	875	238	708	239	-167	-19,1	1	0,5
sobre entidades extintas e outros	288	8,4	277	8	-11	-3,8	0	0,0
<b>Participações <sup>(a)</sup></b>	<b>24 896</b>	<b>20 384</b>	<b>26 331</b>	<b>21 818</b>	<b>1 436</b>	<b>5,8</b>	<b>1 434</b>	<b>7,0</b>
Societárias	15 607	11 124	16 411	11 923	804	5,2	799	7,2
EPE	9 289	9 260	9 920	9 895	631	6,8	635	6,9
<b>Outros ativos financeiros</b>	<b>22 080</b>	<b>355</b>	<b>22 729</b>	<b>888</b>	<b>649</b>	<b>2,9</b>	<b>534</b>	<b>150,3</b>
Organizações financeiras internacionais	20 981	-	21 305	-	324	1,5	0	-
Unidades de participação	827	325	589	313	-238	-28,7	-12	-3,6
Prestações acessórias de capital	65	29	610	575	546	842,4	546	1 867,4
Obrigações e títulos	208	1	225	0	17	8,2	-1	-74,1
Total não consolidado	71 128	39 431	72 406	41 048	1 278	1,8	1 567	4,0
Total consolidado	31 646	-	31 358	-	-289	0,9	-	-

(a) Para determinar os valores das participações sociais e estatutárias, apenas se consideraram os montantes inscritos na Conservatória do Registo Comercial (CRC). Tal levou a que continuasse à não ser considerado, entre outros, aumentos de capital do Banif, da Transtejo, da OPART e de alguns hospitais e unidades de saúde, e a considerar o património das entidades em liquidação e ainda não extintas.

(b) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2017 por terem sido corrigidos com informação obtida (1 em 2019 junto da DGTF e da Conservatória do Registo Comercial (CRC).

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos das Instruções 1/2008-2.ª Secção. Cálculos TC.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2018, "o valor apurado para a carteira de empréstimos concedidos pelo Estado ascendia a 22 360 ME, menos 2,7% que em 2017".

**Quadro I. 46 – Carteira de empréstimos do Estado sob gestão da DGTF <sup>22</sup>**

<sup>22</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhares de euros)

Entidades	Capital vincendo e vencido e não pago		Variação	
	em 31/12/2017	em 31/12/2018	Valor	%
SFA (inclui EPR)	18 495 998	18 094 510	-401 488	-2,2
Regiões autónomas	1 525 318	1 438 827	-86 491	-5,7
Estados soberanos	1 926 970	1 910 316	-16 655	-0,9
Municípios (a)	383 746	149 854	-233 892	-60,9
Sociedades	283 164	413 893	130 728	46,2
Entidades gestoras (EG) (b)	373 614	353 065	-20 549	-5,5
Particulares	31	31	0	0,0
<b>Total dos empréstimos</b>	<b>(c) 22 988 841</b>	<b>(d) 22 360 494</b>	<b>-628 347</b>	<b>-2,7</b>

(a) Inclui parte do empréstimo da VianaPolis que está a ser pago pelo município de Viana do Castelo.

(b) Entidades que têm a seu cargo, em nome do Estado, créditos sobre terceiros, com as designações: EG do IFRRU 2020, Vários/Banco de Portugal, IHRU (Ex-IGAPHE/FFH e Ex-FFH), CGD (EX-FFH), Vários/IFADAP, AD&C (EQ-QREN, Investe QREN e Portugal 2020), também foram considerados conjuntos de empréstimos designados pela DGTF como Moratória e Comissariado dos Desalojados.

(c) Difere do valor apurado no PCGE 2017, Quadro 1.42 – Carteira de ativos financeiros (SI) por se ter considerado o pagamento de 10,5 M€, realizado pelo IHRU em dezembro de 2017 que a DGTF só considerou na sua carteira de empréstimos em 2018, e ainda por este apuramento incluir entidades gestoras não consideradas no ano anterior.

(d) A carteira inclui empréstimos em moeda estrangeira (786 M€ de USD e 0,6 M€ de VEF a Estados soberanos e 15 M de MZM a sociedades).

Fonte: DGTF, AD&C e IFAP.

Quanto aos créditos por execução de garantias, o valor por recuperar era de 708 M€<sup>1</sup>, menos 167 M€ que em 2017. Para a diminuição destes créditos foi determinante o pagamento de 166 M€ do BPP, ficando ainda por recuperar 198 M€.

No que diz respeito às participações societárias do Estado a dezembro de 2018, o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2018 destaca que, o valor global da carteira de participações do Estado aumentou para 26 331 M€ (24 896 M€ em 2017) quase exclusivamente por aumento do capital, social ou estatutário, de entidades do perímetro orçamental.

A participação do Estado é mais significativa, em sociedades comerciais ou EPE, corresponde a 90,3%. Excluindo a Caixa Geral de Depósitos, as demais entidades fazem parte do perímetro orçamental. Em termos de variação, destaca-se o aumento de capital na IP de 740 M€.

Por último, em 2018, segundo o Tribunal de Contas “o valor nominal das obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, ascendia a 225 M€. O aumento de 17 M€ deveu-se à entrada de obrigações e papel comercial do BPN. Continuam, injustificadamente, sem alteração as obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias (2,1 M€)”.



### **Património Imobiliário**

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas “a CGE 2018 apenas refletiu a execução orçamental das receitas e despesas que resultam das operações imobiliárias e a informação prestada no Relatório sobre o inventário, as receitas e despesas das operações efetuadas em 2018 e a implementação do princípio da onerosidade continua muito incompleta e não supre a falta de demonstrações financeiras. Deste modo, a CGE 2018 não apresenta, relativamente ao património imobiliário, quaisquer melhorias face à CGE 2017 mantendo-se as insuficiências que o Tribunal tem vindo a assinalar, o que compromete o rigor e utilidade da informação divulgada.

### **10. Operações de Tesouraria**

O Balanço da tesouraria do Estado releva os saldos no final do ano existentes em disponibilidades e aplicações e respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras.

### **Quadro I. 57 – Balanço da tesouraria do Estado – 2017-2018<sup>23</sup>**

---

<sup>23</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2017	31/12/2018	Variação	(%)
<b>Disponibilidades e Aplicações</b>	<b>10 938</b>	<b>10 067</b>	<b>-871</b>	<b>-8,0</b>
Banco de Portugal	8 953	9 226	273	3,1
Bancos estrangeiros	11	6	-5	-42,3
Bancos nacionais	176	271	95	54,1
Caixas do Tesouro	382	41	-340	-89,2
Aplicações de recursos disponíveis	1 394	500	-894	-64,1
Cheques a cobrar	1	1	0	-
Depósitos dos Clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	22	22	0	-
<b>Terceiros</b>	<b>2 274</b>	<b>2 082</b>	<b>-192</b>	<b>-8,4</b>
Antecipação de Fundos previstos nos OE	2 274	2 082	-192	-8,4
<b>Ativo</b>	<b>13 212</b>	<b>12 150</b>	<b>-1 062</b>	<b>-8,0</b>
<b>Terceiros</b>	<b>13 204</b>	<b>12 144</b>	<b>-1 060</b>	<b>-8,0</b>
Depósitos no IGCP	12 566	11 328	-1 237	-9,8
Serviços Integrados	2 929	2 367	-563	-19,2
Serviços e Fundos Autónomos	4 206	4 963	757	18,0
Entidades Públicas Reclassificadas	1 739	1 105	-634	-36,4
Outras Entidades	3 691	2 893	-798	-21,6
Outras Contas no IGCP	638	816	178	27,8
Empréstimos contraídos pelo Estado	564	723	159	28,2
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	65	83	19	28,7
Outras Contas	10	10	0	-
<b>Resultados de Operações Financeiras</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>-29,7</b>
<b>Passivo</b>	<b>13 212</b>	<b>12 150</b>	<b>-1 062</b>	<b>-8,0</b>

Fonte: CGE de 2017 e 2018 – Mapa 47 – Elementos informativos diversos – Balanço da tesouraria do Estado. IGCP. Cálculos TC.

Do acima exposto verifica-se que o saldo das disponibilidades e aplicações ascendeu a 10 067 M€, menos 871 M€ (-8,0%) que em 2017, com destaque para o acréscimo de 273 M€ (3,1%) nos depósitos no Banco de Portugal (BdP) para 9 226 M€, pelo aumento do saldo da conta de apoio financeiro do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira em 48 M€ e da abertura de uma conta, no valor de 226 M€, através da prestação de uma garantia em numerário, no âmbito do Mecanismo de Garantia do Sistema de Compensação Interbancária (SICOI). Destaca-se também a redução de 894 M€ (-64,1%) nas aplicações de recursos disponíveis, devido ao decréscimo das aplicações em depósitos a prazo nas instituições de crédito em 494 M€ (-49,7%) e do saldo de 2017 em aplicações de acordos de recompra em 400 M€.

No que diz respeito à situação das disponibilidades e aplicações, no final de 2018, tiveram como contrapartida a diminuição de 1 062 M€ (-8,0%) nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras.

Dos 378 M€ em incumprimento, 96% são referentes a duas entidades, o Fundo de Contragarantia Mútuo e a SPGM – Sociedade de Investimento que, no total, detinham 362 M€ fora do Tesouro, para 2018, os maiores montantes em incumprimento da unidade da tesouraria do Estado (UTE).

**Quadro I. 58 – Maiores incumpridores da UTE<sup>24</sup>**

---

<sup>24</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhares de euros)

Entidades	Tipo	Disponibilidades Fora do Tesouro	%
<b>Administração Central (sem IES)</b>		<b>373 762</b>	<b>27,2</b>
Fundo de Contragarantia Mútuo	EPR (RS)	306 600	86,9
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	EPR (RS)	55 566	100,0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	SI	5 279	40,0
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	SFA	2 273	80,0
Instituto dos Registos e do Notariado	SI	1 185	2,9
Despesas Excecionais - DGTF	SI	1 068	0,1
Agência Nacional de Inovação	EPR (RS)	786	7,5
Assembleia da República	SFA	619	1,8
Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais	EPR (RS)	387	100,0
<b>Empresas Públicas não Financeiras (EPNF)</b>		<b>945</b>	<b>5,8</b>
Bala do Tejo, SA	EPNF	561	3,5
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	EPNF	385	100,0
<b>Total</b>		<b>3 74 707</b>	<b>27,0</b>

Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

## 11. Orçamento e Conta da Segurança Social

Na execução orçamental do ano de 2018, em termos gerais, a receita efetiva evidencia um acréscimo de 2,2% em relação ao período homólogo de 2017, totalizando 27 275,5 milhões de euros, e que a despesa efetiva apresenta também um acréscimo de 2,8% em relação ao mesmo período do ano de 2017, perfazendo 25 298,1 milhões de euros.

O comportamento da receita efetiva, em 2018, regista um acréscimo de 582,3 milhões de euros relativamente a 2017.

A despesa efetiva registou, em 2018, um acréscimo de 690,8 milhões de euros, isto é, (+) 2,8% comparativamente ao exercício de 2017.

Em 31 de dezembro de 2018 o saldo da execução do orçamento do Sistema de Segurança Social, na ótica de Contabilidade Pública, no valor de 1977,4 milhões de euros, reflete um decréscimo de (-) 108,5 milhões de euros, isto é, (-) 5,2% do que em 2017.

### Receita

Comissão de Orçamento e Finanças

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas, em 2018, “a receita total da CSS atingiu 36 301 M€ (mais 4 350 M€ face a 2017) e a receita efetiva (receita total excluindo o saldo do exercício anterior e os ativos e passivos financeiros) totalizou 27 276 M€ (mais 582 M€ do que em 2017)”.

**Quadro I. 62 – Receitas por classificação económica – 2017-2018<sup>25</sup>**

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018			Variação 2018/2017	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
<b>Receitas Correntes</b>	26 521	27 906	27 091	97,1	569	2,1
Impostos indiretos (a)	240	222	242	108,9	1	0,4
Contribuições para a Segurança Social	15 714	16 510	16 906	102,4	1 192	7,6
Taxas, multas e outras penalidades	82	107	89	82,8	6	7,5
Rendimentos da propriedade	484	501	509	101,5	25	5,2
Transferências correntes	9 960	10 528	9 300	88,3	-660	-6,6
Venda de bens e serviços correntes	25	24	31	128,2	6	24,2
Outras receitas correntes	15	14	14	97,5	-1	-7,8
<b>Receitas Capital</b>	4 141	15 269	4 929	32,3	788	19,0
Venda de bens de investimento	10	11	5	45,2	-5	-52,9
Transferências de capital	1	2	1	55,6	0	-7,4
Ativos financeiros	4 129	14 997	4 923	32,8	793	19,2
Passivos financeiros	0	260	0	0,0	0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0	0	77,4	0	1 430,2
<b>Outras Receitas</b>	1 289	4 281	4 282	100,0	2 992	232,1
Reposições não abatidas nos pagamentos	160	178	179	100,2	18	11,4
Saldo do Ano Anterior	1 129	4 103	4 103	100,0	2 974	263,4
<b>Receita Total</b>	31 952	47 457	36 301	76,5	4 350	13,6
<b>Receita Efetiva (b)</b>	26 693	25 097	27 276	97,1	582	2,2

(a) Os impostos indiretos incluem a receita do imposto especial sobre o jogo “On line” (Turismo de Portugal) no montante de 10 M€.

(b) Receita efetiva – receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

Segundo o Tribunal de Contas, verificou-se um “aumento das receitas correntes em 569 M€ (2,1%), atingindo 27 091 M€ em resultado, por um lado, do aumento em 1 192 M€ (mais 7,6%) nas receitas de contribuições para a segurança social que atingiram

<sup>25</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



16 906 M€ (mais 2,4% face ao previsto) e, por outro lado, da diminuição em 660 M€ (6,6%) nas transferências correntes para 9 300 M€”.

O aumento das receitas de capital em 788 M€ (mais 19,0%) atingindo os 4 929 M€, resultou do acréscimo verificado na receita de ativos financeiros (em 793 M€).

O aumento das outras receitas em 2 992 M€, com destaque para o saldo de exercícios anteriores apresentou um crescimento de 263,4% face a 2017 (1 129 M€ para 4 103 M€).

### **Despesa**

O Tribunal de Contas refere que, em 2018, “a despesa total da SS atingiu 34 165 M€ (mais 4 796 M€ do que em 2017) e a despesa efetiva, excluindo ativos e passivos financeiros, totalizou 25 298 M€ (mais 691 M€ do que em 2017)”. Esta evolução resulta do “acrécimo de 692 M€ (2,8%) das despesas correntes para 25 271 M€, e de 4 104 M€ das despesas de capital (mais 85,7%), por conta do aumento da despesa com ativos financeiros em 4 106 M€”.

### **Quadro I. 64 – Despesas por classificação económica – 2017-2018<sup>26</sup>**

---

<sup>26</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



Comissão de Orçamento e Finanças

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018		Variação CSS 2018/2017		
	CSS	CSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>24 578</b>	<b>26 779</b>	<b>25 271</b>	<b>94,4</b>	<b>692</b>	<b>2,8</b>
Despesas com o pessoal	262	281	267	95,2	6	2,2
Aquisição de bens e serviços	52	110	66	60,1	14	26,8
Juros e outros encargos	3	9	7	69,9	4	155,8
Transferências correntes	23 492	24 811	24 401	98,3	908	3,9
Subsídios	424	1 215	521	42,9	98	23,1
Outras despesas correntes	346	354	9	2,4	-338	-97,5
<b>Despesas Capital</b>	<b>4 790</b>	<b>17 666</b>	<b>8 895</b>	<b>50,3</b>	<b>4 104</b>	<b>85,7</b>
Aquisição de bens de capital	23	49	23	45,9	0	-0,5
Transferências de capital	6	9	5	55,8	-1	-20,2
Ativos financeiros	4 761	17 345	8 867	51,1	4 106	86,2
Passivos financeiros	0	263	0	0,0	0	-67,8
<b>Despesa Total</b>	<b>29 369</b>	<b>44 445</b>	<b>34 165</b>	<b>76,9</b>	<b>4 796</b>	<b>16,3</b>
<b>Despesa Efetiva (a)</b>	<b>24 607</b>	<b>26 837</b>	<b>25 298</b>	<b>94,3</b>	<b>691</b>	<b>2,8</b>

(a) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018 a evolução da despesa deveu-se ao aumento “de 908 M€ (3,9%) nas transferências correntes (96,5% da despesa efetiva), influenciadas pela evolução das transferências para as famílias que apresentaram um crescimento de 4,0% (mais 824 M€), em linha com as políticas estabelecidas de aumento dos rendimentos das famílias” e de “de 98 M€ (23,1%) nos subsídios, com destaque para os destinados a sociedades e quase sociedades não financeiras, para ações de formação profissional, que aumentaram 57,3% (53 M€), e a instituições sem fins lucrativos que apresentaram um crescimento de 18,9% (35 M€), onde se enquadram as políticas de ação social prosseguidas pelas IPSS em parceria com o Estado”.

“Cerca de 93,5% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, um crescimento de 4,1% (mais 930 M€) face ao valor verificado em 2017. No pagamento de pensões e complementos foram aplicados 16 964 M€, em medidas de ação social 1 904 M€ e em prestações de desemprego 1 234 M€”.

### Saldo de execução orçamental (SEO)

Segundo o Tribunal de Contas, o saldo de execução orçamental acumulado no final de 2018 foi de 3 396 M€ (menos 36,7% que em 2017). Com o desempenho orçamental do ano a apresentar-se negativo, o contributo do exercício de 2018 para este saldo foi de menos 1 967 M€.

**Quadro I. 66 – Saldos de execução orçamental por sistemas<sup>27</sup>**

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvl %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	3 784	603	6	81	889	0	5 363	37,2
2. Regularização do saldo do ano anterior	-1	0	0	1	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	3 783	603	6	81	889	0	5 363	37,2
4. Saldo de anos anteriores integrado	3 493	603	0	0	7	0	4 103	263,4
5. Saldo de anos anteriores não integrado	291	0	6	81	882	0	1 260	-54,7
6. Receita do ano	18 557	7 053	1 537	4 189	2 130	467	33 933	8,0
7. Despesa do ano	20 139	7 373	1 537	4 178	2 006	467	35 900	19,8
8. SEO do ano (6)-(7)	-1 782	-319	0	10	124	0	-1 967	-235,3
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 710	284	0	10	131	0	2 136	-17,3
10. SEO final acumulado (9)+(5)	2 001	284	6	91	1 014	0	3 396	-36,7
11. Saldo Total efetivo do exercício de 2018	-282	2 125	0	10	124	0	1 977	-5,2

Fonte: CSS 2017 e 2018.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018, relativamente ao valor dos saldos acumulados, de anos anteriores, pelos subsistemas “76,5% (4 103 M€) foi integrado para aplicação em despesa e distribuído pelas componentes do sistema previdencial (3 493 M€ em repartição e 603 M€ em capitalização) e pelo subsistema de ação social (7 M€). O valor do saldo não integrado (1 260 M€) teve a seguinte distribuição: sistema previdencial-repartição (291 M€), subsistema de ação social (882 M€), subsistema de solidariedade (81 M€) e subsistema de proteção familiar (6 M€).”

## Balanço

<sup>27</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

A situação financeira e patrimonial da segurança social entre 2017 e 2018 aumentou 1 522 M€ (5,8%).

**Quadro I. 67 – Balanço da segurança social – 2017-2018<sup>28</sup>**

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2017	2018		Variação 2018/2017	
		Valor	%	Valor	%
<b>Ativo</b>					
Ativo Bruto					
Imobilizado	835	907	2,5	72	8,6
Existências	2	2	0,0	0	-6,5
Dívidas de terceiros	12 531	12 698	35,3	167	1,3
Disponibilidades	20 782	22 343	62,1	1 561	7,5
Acréscimos e diferimentos	44	40	0,1	-4	-9,5
<b>Total do Ativo Bruto</b>	<b>34 194</b>	<b>35 989</b>	<b>100,0</b>	<b>1 795</b>	<b>5,2</b>
Amortizações/Provisões imobilizado	501	513		12	2,3
Provisões para cobrança duvidosa	7 669	7 930		261	3,4
<b>Total Ativo Líquido</b>	<b>26 024</b>	<b>27 546</b>		<b>1 522</b>	<b>5,8</b>

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2017	2018		Variação 2018/2017	
		Valor	%	Valor	%
<b>Fundos Próprios</b>					
Património	15 563	17 154	66,4	1 591	10,2
Cedências de ativos	-3	-3	0,0	0	0,0
Reservas	1 040	1 040	4,0	1	0,1
Resultados transitados	4 996	6 434	24,9	1 438	28,8
Resultado líquido do exercício	2 905	1 194	4,6	-1 711	-58,9
<b>Total dos Fundos Próprios</b>	<b>24 501</b>	<b>25 820</b>	<b>100,0</b>	<b>1 319</b>	<b>5,4</b>
<b>Passivo</b>					
Provisões para riscos e encargos	20	12	0,7	-8	-39,1
Dívidas a terceiros	283	323	18,7	41	14,3
Acréscimos e diferimentos	1 220	1 391	80,6	170	14,0
<b>Total do Passivo</b>	<b>1 523</b>	<b>1 726</b>	<b>100,0</b>	<b>203</b>	<b>13,3</b>
<b>Total dos Fundos Próprios e do Passivo</b>	<b>26 024</b>	<b>27 546</b>		<b>1 522</b>	<b>5,8</b>

Fonte: CSS 2017 e 2018.

“O ativo é maioritariamente composto por disponibilidades (62,1% do ativo bruto e 81,1% do ativo líquido) e por dívidas de terceiros (35,3% do ativo bruto e 17,3% do ativo líquido), área de grande risco ao nível da fiabilidade dos valores relevados no

<sup>28</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



Comissão de Orçamento e Finanças

balanço. O imobilizado, apesar de ter menor expressão no total do ativo (2,5% no ativo bruto e 1,4% no líquido) também merece reservas, dado não ser possível validar a totalidade dos valores registados, quer por inexistência de documentação de suporte nos bens imóveis, quer por inexistência de meios de controlo de parte significativa dos bens móveis.”

## 12. Consolidação das contas (Administração e Segurança Social)

De acordo com o Tribunal de Contas, em 2018, a “conta consolidada da administração central e da segurança social” (Mapa XXIII da CGE) evidencia receitas de 78 018 M€, despesas de 80 682 M€ e um saldo de -2 664 M€. O crescimento da receita (5,1%), superior em 0,4 p.p. ao da despesa, reduziu o défice em 183 M€.

Quadro I. 10 – Conta consolidada da AC e da SS – 2017-2018<sup>29</sup>

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais	2017 Conta Consolidada: AC e SS (a)	2018		Conta Consolidada AC e SS (a)	Variação	
		AC	SS		Valor	%
<b>RECEITAS</b>	<b>74 240</b>	<b>60 848</b>	<b>27 276</b>	<b>78 018</b>	<b>3 778</b>	<b>5,1</b>
Receita fiscal	43 142	44 932	242	45 174	2 031	4,7
Contribuições para a SS e a CGA	19 689	4 084	16 906	20 991	1 301	6,6
Outras receitas correntes	9 910	10 354	10 122	10 371	461	4,7
Transferências de capital	1 199	1 187	1	1 183	-16	-1,3
Outras receitas de capital	299	291	5	300	0	0,1
<b>DESPESAS</b>	<b>77 087</b>	<b>65 490</b>	<b>25 298</b>	<b>80 682</b>	<b>3 595</b>	<b>4,7</b>
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA) (b) (c)	(d) 31 605	9 695	22 965	32 660	1 054	3,3
Despesas com pessoal (e)	16 475	16 565	229	16 794	318	1,9
Aquisição de bens e serviços	8 706	9 710	66	9 776	1 070	12,3
Juros e outros encargos	7 993	8 121	7	8 126	134	1,7
Outras despesas correntes	(d) 8 835	17 619	2 004	9 519	684	7,7
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 329	2 532	23	2 555	226	9,7
Outras despesas de capital	1 144	1 249	5	1 253	108	9,5
Saldo global	-2 847	-4 642	-1 977	-2 664	183	6,4

(a) Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a aquisição/venda de serviços no programa saúde. (b) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões aos beneficiários e (c) transferências e subsídios da SS (Ação Social) para a AC. (d) Corrigiu-se o valor que consta do PCG 2017 referente a (c), deduzindo 127 M€ em pensões e outras prestações e aumentando outras despesas correntes. (e) Relativamente à SS abrange apenas as despesas de administração.

Fonte: CGE – Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros), SGR, SIGO e CSS.

<sup>29</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018, "Em 2018, a receita fiscal (45 174 M€) e as contribuições para a SS e a CGA (20 991 M€) constituíram 84,8% da receita. As pensões e outras prestações sociais (32 660 M€), as despesas com pessoal (16 794 M€), a aquisição de bens e serviços (9 776 M€) e os juros (8 126 M€) representaram 83,5% da despesa.

*Na receita, subiram, essencialmente, as receitas fiscais, em 4,7% e as contribuições para a SS e a CGA, em 6,6%. Na despesa, aumentaram as pensões e outras prestações sociais, em 3,3%, a aquisição de bens e serviços, em 12,3% e as outras despesas, em 9,5%.*

*A redução do défice, de 183 M€, deveu-se essencialmente ao aumento das receitas fiscais (2 031 M€) e ao aumento das contribuições para a SS e a CGA (1 301 M€) que excedeu, em 247 M€, o crescimento da despesa em pensões e outras prestações (1 054 M€).*

*Ainda que não faça parte integrante da receita e despesa efetivas, o Tribunal assinala que se considerado um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido<sup>1</sup>, o saldo seria agravado em 2 038 M€ para -4 702 M€, como evidencia o quadro seguinte."*

## **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O relator exime-se de manifestar a sua opinião política nesta sede sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2018, reservando-a para o debate em Plenário.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

A Assembleia da República é o órgão constitucionalmente competente para aprovar a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social, suportando a sua apreciação pelo Parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

No exercício do seu poder de fiscalização e controlo político sobre a execução do Orçamento e Conta Geral do Estado, incluindo da Segurança Social, a Assembleia da

República procedeu às audições do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, após a entrega dos respetivos Pareceres, bem como à audição do Governo.

Foram ainda recebidos os Pareceres da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTA) e das Comissões Parlamentares Permanentes, em função das suas áreas de competência.

*Do ponto de vista do contexto macroeconómico regista-se uma evolução favorável da economia embora em desaceleração face a 2017. O crescimento do PIB continua a estar assente na evolução da procura interna.*

*O mercado de trabalho registou melhorias notórias com a descida da taxa de desemprego que se fixou nos 7% (valor francamente abaixo dos 8,6% previstos em orçamento) e o aumento da população empregada.<sup>30</sup>*

*Em 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a - 0,4% do PIB. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes oneraram o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB, tendo sido responsáveis pelo saldo orçamental negativo registado em 2018. Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, as Administrações Públicas (AP) registaram em 2018 um saldo orçamental equilibrado, pela primeira vez desde 2010, ano em que começaram os registos de saldos ajustados daquelas medidas.*

*O rácio da dívida pública segundo o conceito de Maastricht situou-se em 122,2% do PIB no final do ano 2018, refletindo uma descida de 3,8 p.p. em relação ao final de 2017. De referir que no ano 2019 as autoridades Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística (INE) procederam a alterações metodológicas que afetaram a dívida de Maastricht e o PIB nominal, respetivamente, as quais implicaram a revisão das séries da dívida pública. Relativamente à dívida pública de Maastricht líquida de*

---

<sup>30</sup> Em parecer do CES sobre a CGE 2018



*aplicações em depósitos, esta aumentou 5,4 mil M€ em 2018, finalizando o ano em 232,5 mil M€.*

*A análise à situação da dívida não-financeira da Administração Central em 2018 confirma a suborçamentação que atinge há vários anos o SNS, com consequência em prejuízos anuais, aliás como a UTAO salientou na análise à evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde no período 2014 a 2018. A dívida das entidades pertencentes ao SNS aumentou 325 M€ face a 2017 e o reforço de dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE em 2018, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2018, permitiu: i) diminuir o stock em dívida sem evitar que este fosse superior ao registado em 2017; ii) reduzir no momento a dimensão dos Prazos Médio de Pagamento e dos Pagamentos em Atraso.<sup>31</sup>*

*De referir igualmente que em 2018, “o défice orçamental das Administrações Públicas fixou-se em -0,5% do PIB, o valor mais baixo desde 1973, superando a meta orçamental estabelecida no OE2018 (-1,1%) e no Programa de Estabilidade 2018-2022 (-0,7%), sendo o saldo primário positivo em 3% do PIB. Comparativamente com o ano precedente, constata-se uma melhoria no saldo orçamental na ordem dos 0,5 pp do PIB.*

*A dívida das Administrações Públicas, na ótica de Maastricht, ascendeu a 244,9 mil milhões de euros, situando-se em 121,5% do PIB, um rácio inferior em 3,3 pp ao registado no final do ano anterior (124,8% do PIB)”.<sup>32</sup>*

*Tendo por base o juízo do Tribunal de Contas, a CGE 2018 continua “a não incluir um balanço e uma demonstração de resultados da AC, não permitindo que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas normas internacionais de auditoria. No que respeita à conta da SS, apesar de integrar um balanço e uma demonstração de resultados, mantêm-se limitações*

---

<sup>31</sup>Parecer da UTAO sobre a CGE 2018

<sup>32</sup> Conta Geral do Estado 2018

*importantes em resultado, sobretudo, de condicionantes ao nível dos sistemas de informação.*

*O regime de regularização extraordinária de dívida PERES apresenta dificuldades de implementação, quer ao nível do sistema informático devido às parametrizações que não acautelaram todas as situações, quer ao nível do universo em causa que, ao abranger cerca de 46 mil contribuintes, impossibilitou a implementação de controlos manuais. Ao nível da sua aplicação, a falta de clareza do diploma que aprovou o PERES, originou diferenças de tratamento entre os contribuintes e perda de receita para a segurança social”.<sup>33</sup>*

Em Resultado das observações fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2018, o Tribunal de Contas formulou 57 recomendações dirigidas à Administração Central e Segurança Social, das quais 12 são novas.

#### **PARTE IV – PARECER**

A Comissão de Orçamento e Finanças considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário da Conta Geral do Estado de 2018, reservando-se a cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Palácio de S. Bento, 21 de julho de 2020

---

<sup>33</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2018



Comissão de Orçamento e Finanças

---

O Deputado Relator

(António Gameiro)

O Presidente da Comissão

(Filipa Neto Brandão)