



EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2019

abril de 2020



O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 14 de abril de 2020.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



Índice	3
Sumário Executivo	4
1. Introdução	8
2. Principais desenvolvimentos orçamentais em 2019	10
2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental	10
2.2 Avaliação do cumprimento das regras orçamentais	14
2.3 Análise da receita	16
2.4 Análise da despesa	20
3. Evolução da dívida pública em 2019	32
3.1 Dívida de Maastricht	32
3.2 Ajustamento défice-dívida	33
3.3 Sector financiador	34
4. Comparação com os documentos de programação orçamental	38
4.1 Conta das Administrações Públicas	38
4.2 Dívida pública	42
5. Anexos	43
5.1 Lista de Abreviaturas	48
5.2 Principais Fontes de Informação Estatística	49
5.3 Índice de Gráficos	50
5.4 Índice de Quadros	51
5.5 Índice de Caixas	51



SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldos, ajustamento e postura da política orçamental em 2019

Em 2019, as Administrações Públicas (AP) registaram uma capacidade de financiamento de 0,2% do PIB, confirmando a estimativa de excedente avançada pelo CFP em outubro passado. Este resultado que conclui a correção do desequilíbrio orçamental iniciada no período do programa de ajustamento (2011-2014), constitui o primeiro excedente anual na série estatística comparável das contas nacionais, disponível a partir de 1995. O excedente alcançado em 2019 contrasta, assim, com a estimativa de défice antecipada pelo Ministério das Finanças nos documentos de programação orçamental. A melhoria do saldo orçamental em 0,6 p.p. do PIB foi superior ao esperado, ainda que penalizada pelo maior impacto de medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*) face ao inicialmente previsto. O excedente primário (3,2% do PIB) foi superior ao obtido em 2018 (2,9% do PIB).

Excluindo o efeito de medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*), o saldo orçamental das administrações públicas correspondeu a 0,8% do PIB em 2019, o que corresponde a uma melhoria anual de 0,8 p.p. do PIB. A redução do peso dos encargos com juros no PIB justifica cerca de metade desta melhoria, sendo a outra metade resultado da ação discricionária do decisor político, uma vez que os desenvolvimentos cíclicos da economia não beneficiaram a evolução da posição orçamental, de acordo com a metodologia utilizada.

Com base na informação disponível e na metodologia comunitária, corrigindo o saldo orçamental dos efeitos do ciclo económico e das medidas temporárias e não recorrentes, estima-se que o saldo estrutural em 2019 tenha ficado próximo do Objetivo de Médio Prazo (OMP) ao atingir o equilíbrio estrutural. Trata-se de uma melhoria de 0,8 p.p. do PIB, que ficou a dever-se em partes aproximadamente iguais à redução dos encargos com juros e à melhoria do saldo primário estrutural (0,4 p.p. do PIB), reflexo da ação discricionária do governo.

Avaliação do cumprimento das regras orçamentais em 2019

No âmbito dos requisitos estabelecidos na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e na recomendação do Conselho da União Europeia (UE) dirigido a Portugal para o ano de 2019, a leitura do esforço orçamental efetuada com base no saldo estrutural aponta para o cumprimento da regra geral de melhoria anual prevista na Lei de Enquadramento Orçamental (0,5% do PIB), bem como o estabelecido no PEC e na recomendação do Conselho da União Europeia (UE). Aquele esforço orçamental permite assegurar igualmente o cumprimento do critério da dívida no último ano do período transitório (2019).

Não obstante estes desenvolvimentos, a despesa primária líquida continuou a registar uma taxa de crescimento nominal superior ao aumento máximo recomendado. De acordo com os cálculos do CFP, o crescimento nominal estimado da despesa primária

líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias não recorrentes ter-se-á fixado acima do aumento máximo recomendado de 0,7%. Este excesso de despesa face ao recomendado constitui um desvio superior ao limiar de 0,5% do PIB a partir do qual se pode assinalar um risco de desvio significativo (da trajetória de convergência para o OMP). O incumprimento desta regra de despesa contrasta com a leitura fornecida pelo saldo estrutural, uma vez que metade da melhoria do saldo estrutural se deve à diminuição dos encargos com juros que são excluídos do indicador de despesa primária.

Receita e despesa em 2019

Em 2019, a receita das administrações públicas registou um crescimento de 3,8%, praticamente em linha com o observado para a variação do PIB, fixando-se o rácio daquele agregado orçamental em relação ao PIB em 42,9%, o mesmo que em 2018. A receita fiscal e contributiva continuou a ser determinante para a evolução da receita. Mais de quatro quintos da receita tributária das administrações públicas deveu-se ao bom desempenho da receita proveniente dos impostos indiretos cuja variação de 3,9% assentou, sobretudo, no crescimento da receita líquida do IVA (5,4%). Os impostos diretos deram um contributo menor para a evolução da receita fiscal ao atingirem um crescimento de 0,9%. Esta variação reflete o comportamento positivo da receita líquida do IRS e dos outros impostos diretos, absorvida em grande parte pela quebra de receita de IRC (2,1%). As contribuições sociais registaram um crescimento anual robusto (6,3%), alicerçado, quase inteiramente, no comportamento das contribuições sociais efetivas, que continuaram a superar o desempenho das remunerações (4,5%) ao longo de 2019. Esta evolução contribuiu para aumentar o peso das contribuições efetivas no produto nominal, elevando a carga fiscal para um máximo de 34,7% do PIB. A receita não fiscal e não contributiva voltou a registar um crescimento em 2019. As vendas e os dividendos recebidos explicaram esta evolução atenuada pela redução da receita de capital que reflete o menor montante de recuperação em 2019 da garantia prestada pelo Estado ao BPP.

A execução da receita pública em 2019 fixou-se acima do esperado, traduzindo um crescimento anual superior em 0,3 p.p. ao previsto no Orçamento de Estado para 2019 (3,5%). Esta evolução deveu-se, exclusivamente, ao contributo da receita corrente (3,9% vs. 2,9% no OE/2019), uma vez que a receita de capital registou uma execução inferior face ao previsto pelo MF (-9,6% vs. 59,4% no OE/2019).

No que respeita à despesa pública, este agregado aumentou 2,3% em 2019. Por se tratar de um crescimento inferior ao do PIB nominal, a despesa diminuiu o seu peso no PIB em 0,7 p.p.. O acréscimo nominal foi justificado pela despesa corrente primária, em resultado de uma aceleração do crescimento das prestações sociais e das despesas com pessoal. Os juros e o consumo intermédio foram as únicas rubricas de despesa corrente que registaram uma redução nominal face a 2018. Se no caso dos encargos com juros foi o quinto ano consecutivo de redução, a última vez que o consumo intermédio tinha registado uma redução nominal foi em 2013. Uma parte da contenção desta despesa deverá decorrer da gestão das cativações, ainda que o aumento dos cativos finais tenha sido ligeiro em 2019. A despesa de capital diminuiu apesar de a FBCF ter aumentado e não obstante o efeito de medidas temporárias ter sido mais desfavorável do que em 2018. Sem o efeito dessas medidas *one-off*, a despesa de capital teria decrescido de forma mais acentuada e o crescimento da despesa pública teria desacelerado de 3,4% em 2018 para 2,0% em 2019.

Face ao previsto no Orçamento para 2019, a despesa pública ficou abaixo do esperado, tendo os encargos com juros dado um contributo importante nesse sentido. A despesa primária ficou praticamente em linha com o previsto porque o desvio desfavorável na despesa corrente primária foi mais do que compensado por um desvio favorável na despesa de capital. No âmbito desta última, o desvio desfavorável nas “outras despesas de capital” (devido ao impacto da recapitalização do Novo Banco ter sido maior do que o previsto no OE/2019 e também devido à imprevista decisão judicial de compensação à Autoestradas do Douro Litoral) foi mais do que acomodado pelo comportamento da FBCF, que no ano passado voltou a ficar bastante aquém do previsto. Em percentagem do PIB, a despesa pública diminuiu de 43,4% em 2018 para 42,7% em 2019, tendo ficado abaixo dos 43,5% previstos no OE/2019 (embora a dimensão desse desvio esteja influenciada pelo facto de o PIB nominal ter ficado quase 3 mil M€ acima do previsto).

Subsectores em 2019

Os Fundos de Segurança Social foram o subsector que mais contribuiu para a melhoria do saldo orçamental em 2019. O aumento do excedente deste subsector, em aproximadamente 0,4 p.p. do PIB, representou quase dois terços da melhoria de 0,6 p.p. do PIB observada para o saldo das AP. A Administração Regional e Local retomou em 2019 o contributo positivo para a melhoria do saldo ao elevar o seu excedente em 0,2 p.p. do PIB. Com um contributo igualmente positivo, a Administração Central registou uma redução do seu défice em 0,1 p.p. do PIB, determinado sobretudo por um crescimento do PIB nominal superior à variação marginal do seu saldo.

Dívida pública em 2019

O rácio da dívida pública prosseguiu em 2019 a trajetória descendente iniciada há dois anos, atingindo 117,7% do PIB, valor que se situa abaixo da última estimativa avançada pelo MF na POE/2020 (118,9%). A redução anual do rácio dívida em 4,3 p.p. do PIB deveu-se aos contributos favoráveis do saldo primário (3,2 p.p.) e do efeito dinâmico (1,6 p.p.), cuja dimensão foi suficiente para anular o contributo desfavorável do ajustamento défice-dívida (0,5 p.p.) resultante de um maior montante de aquisição líquida de ativos financeiros, nomeadamente títulos exceto ações.

No âmbito do financiamento, o sector não residente reforçou a sua posição como maior credor de dívida pública em 2019, ao deter 68% daqueles passivos. Para tal contribuiu o aumento do volume de dívida detido por credores externos (de 28% em 2018 para 30% do total) e o financiamento do Eurosistema, através do *Public Sector Purchase Programme*, que em 2019 passou a representar 18% da dívida portuguesa, mais 1% do que em 2018. Em sentido inverso, o peso da dívida ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira reduziu-se para 20%, em resultado da amortização antecipada de 2 mil M€ do empréstimo do FEEF. A dívida detida pelo sector residente registou em 2019 uma ligeira diminuição, justificada pelo menor financiamento do sector financeiro.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Total	44,8	44,4	43,8	42,9	42,4	42,924	42,9
Receita corrente	44,0	43,7	43,0	42,3	42,0	42,5	42,5
Receita fiscal	25,0	25,1	25,3	24,8	24,8	25,3	25,0
Impostos indirectos	13,7	14,2	14,6	14,7	14,9	15,2	15,1
Impostos directos	11,3	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,8
Contribuições Sociais	12,0	11,8	11,6	11,6	11,6	11,7	11,9
Vendas e outra receita corrente	7,0	6,8	6,2	5,9	5,7	5,6	5,6
Receitas de capital	0,9	0,7	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4
Despesa Primária	45,1	46,9	43,7	40,7	41,6	40,0	39,7
Despesa Corrente Primária	41,9	40,7	39,4	38,7	37,2	36,9	36,8
Consumo intermédio	5,6	5,7	5,6	5,5	5,4	5,4	5,2
Despesas com pessoal	12,5	11,8	11,3	11,2	10,9	10,7	10,7
Prestações sociais	20,6	19,9	19,5	19,0	18,4	18,2	18,2
Subsídios e outra despesa corrente	3,2	3,3	3,0	2,9	2,6	2,6	2,7
Despesas de capital	3,2	6,1	4,3	2,0	4,4	3,1	2,9
Saldo primário	-0,3	-2,5	0,1	2,2	0,8	2,9	3,2
Juros	4,8	4,9	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0
Despesa Total	49,9	51,7	48,2	44,8	45,4	43,4	42,7
Saldo global	-5,1	-7,4	-4,4	-1,9	-3,0	-0,4	0,2
Medidas temporárias e não recorrentes	0,3	-3,6	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6
Saldo ajustado de medidas temporárias e n/recorr	-5,4	-3,8	-3,2	-2,4	-0,8	0,0	0,8
Componente cíclica	-2,4	-1,9	-1,2	-0,6	0,5	0,8	0,8
Saldo Estrutural	-3,0	-1,8	-1,9	-1,7	-1,3	-0,8	0,0
Variação anual do saldo estrutural	0,5	1,2	-0,1	0,2	0,4	0,4	0,8
Saldo Primário Estrutural	1,8	3,0	2,7	2,4	2,5	2,6	3,0
Variação anual do saldo primário estrutural	0,4	1,2	-0,4	-0,2	0,1	0,0	0,4
Dívida Pública	131,4	132,9	131,2	131,5	126,1	122,0	117,7
Variação do rácio da dívida, decomposição:	2,4	1,5	-1,8	0,3	-5,4	-4,1	-4,3
Saldo primário	0,3	2,5	-0,1	-2,2	-0,8	-2,9	-3,2
Efeito dinâmico ou bola de neve	3,2	2,9	-0,3	-0,6	-2,6	-1,8	-1,6
Ajustamento défice-dívida	-1,0	-3,9	-1,3	3,2	-2,0	0,6	0,5
<i>Por memória:</i>							
<i>Taxa de juro implícita</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,6%</i>	<i>3,3%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,6%</i>
Outros indicadores orçamentais							
Carga fiscal	33,9	34,1	34,3	33,9	33,9	34,6	34,7
Despesa corrente	46,7	45,6	44,0	42,8	41,0	40,3	39,8
Consumo Público	18,8	18,4	17,9	17,6	17,2	16,9	16,9

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores relativos aos anos de 2013 a 2019 encontram-se influenciados pelo efeito de medidas temporárias e não recorrentes conforme se detalha no Quadro 17 em anexo, apresentando-se no Quadro 14, também em anexo, a conta ajustada de medidas temporárias e não recorrentes para os anos de 2018 e 2019; (ii) As variações foram calculadas face ao ano anterior e podem não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos; (iii) A componente cíclica foi apurada de acordo com a metodologia comum da CE para as (novas) semi-elasticidades, tendo por base o hiato do produto decorrente das projeções macroeconómicas constantes no relatório da Proposta de Orçamento de Estado para 2020 apresentada em dezembro de 2019.



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das Administrações Públicas (AP) ao longo do ano de 2019 e uma análise comparativa dessa evolução face aos objetivos fixados pelo Ministério das Finanças (MF) para o saldo e para a dívida pública.

A análise assenta nos dados divulgados em 25 de março de 2020 nas seguintes fontes estatísticas: a primeira notificação de 2020 ao abrigo do Procedimento por Défices Excessivos (PDE) publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e as contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2019 publicadas pelo INE e pelo Banco de Portugal (BdP). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um carácter preliminar, estando sujeitos a revisões, tal como tem sucedido em anteriores trimestres.

Adotando a abordagem seguida em anteriores relatórios, os agregados orçamentais das administrações públicas (AP) são apresentados em contabilidade nacional e sem a correção dos efeitos de medidas temporárias e de medidas não recorrentes. Contudo, sempre que se considere pertinente, esta correção é apresentada e justificada no texto onde esse tratamento é relevante para permitir uma melhor avaliação da evolução da execução orçamental.

Contrariamente ao verificado em anteriores análises, a comparação entre a previsão e o resultado obtido encontra-se prejudicada em virtude das alterações introduzidas pela nova base de contas nacionais. Essas alterações afetaram o nível de algumas das componentes da receita e da despesa com impactos em alguns indicadores relevantes da política orçamental. Em face destas alterações, e dado que não se dispõe da previsão da conta das AP (OE/2019) numa base de contas nacionais compatível com a revisão da série introduzida pelas autoridades estatísticas optou-se por efetuar apenas a comparação ao nível dos agregados e de alguns subagregados, incluindo quando possível uma referência comparativa a algumas componentes orçamentais. No que respeita à dívida das AP, as revisões estatísticas tiveram implicações igualmente importantes, concretamente no valor da dívida nominal e em rácio do PIB. Neste caso, e a partir de informação disponível, que permite construir uma dívida nominal comparável, optou-se por se fazer apenas a comparação em termos do valor nominal.

O relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. A seguir ao capítulo introdutório, o segundo capítulo analisa a situação orçamental do sector das administrações públicas e de cada subsector que o compõe. Neste capítulo inclui-se ainda a análise ao ajustamento estrutural e à orientação da política orçamental, bem como a avaliação do cumprimento das regras orçamentais. No terceiro capítulo analisa-se a dívida pública, identificando-se os fatores que, além do défice, explicam a variação deste indicador. Por fim, o quarto e último capítulo é dedicado à comparação possível entre a previsão inicial constante no Relatório do Orçamento de Estado e o resultado obtido.

A análise beneficiou de informação regularmente recebida do INE e do BdP, em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), assim como de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades. Complementarmente, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) disponibilizou informação através do acesso aos sistemas de informação orçamental e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E. prestou informação regular. Quanto ao subsector dos Fundos de Segurança Social, a análise assenta sobretudo na informação financeira recebida do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), continuando parcialmente em falta os dados físicos do sistema de segurança social solicitados pelo CFP. A todas estas entidades agradecemos a colaboração que continuamos a solicitar tendo em vista promover uma maior transparência das contas públicas.



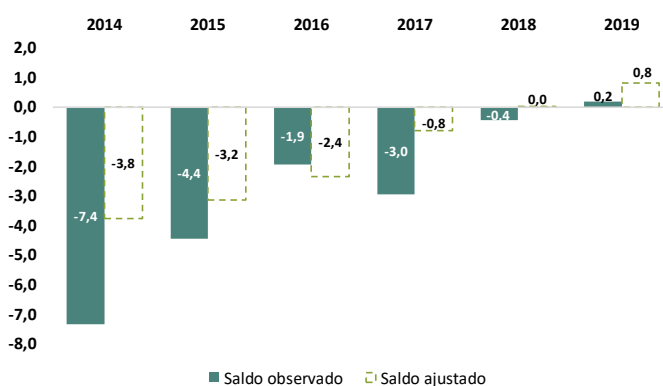
2. PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2019

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental

A análise que se apresenta nesta subsecção utiliza a classificação própria de medidas temporárias e não recorrentes adotada pelo Conselho das Finanças Públicas (Quadros 16 e 17), podendo as mesmas, em alguns dos casos, não ser coincidente com as consideradas pelo Ministério das Finanças (MF) e pela Comissão Europeia (CE). No que se refere ao cálculo da componente cíclica do saldo orçamental, o CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pelo CE, sendo o hiato do produto, o apresentado no relatório da Proposta de Orçamento de Estado para 2020 e calculado com base na metodologia comunitária (utilização do programa CONV aplicado à previsão constante nesse relatório) seguindo a versão mais recente para esse recálculo. Por estas razões, a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental analisada neste relatório, poderão ser diferentes da realizada por aquelas instituições.

O excedente orçamental anual alcançado em 2019 constituiu o primeiro da série estatística comparável das contas nacionais, disponível a partir de 1995. Este resultado confirma a estimativa de excedente avançada pelo CFP em outubro, que antecipava em um ano a eliminação do desequilíbrio orçamental previsto pelo MF para 2020. Contrariamente ao verificado nos últimos anos, estima-se que a melhoria do saldo orçamental em 2019 não terá beneficiado dos desenvolvimentos cíclicos da economia. Os encargos com juros justificaram metade daquela evolução, devendo-se idêntico contributo à ação discricionária do decisor político, que em 2019 assumiu uma postura restritiva da política orçamental.

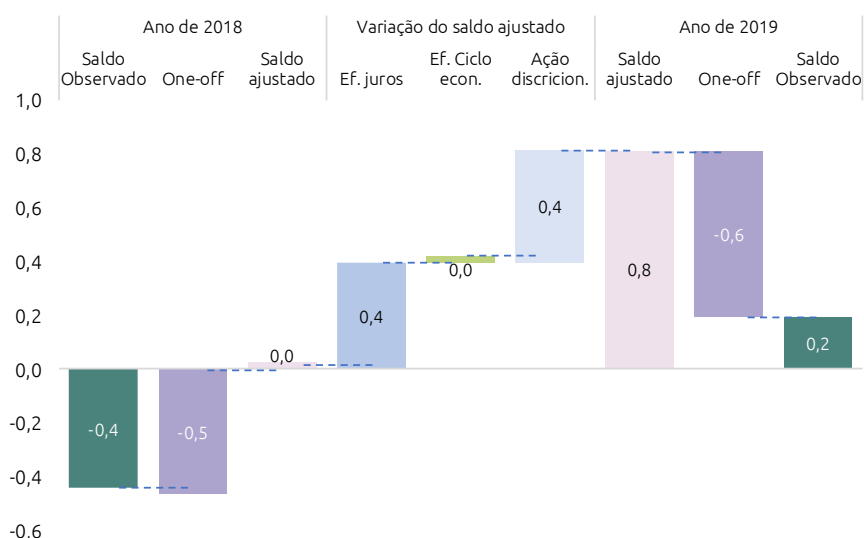
Gráfico 1 – Saldo orçamental das administrações públicas (em % do PIB)



Fonte: INE. Projeções do CFP. Nota: no período de projeção os valores incluem medidas temporárias e não recorrentes. Foram consideradas as medidas constantes no Quadro 17.

Em 2019, as Administrações Públicas (AP) registaram uma capacidade de financiamento de 0,2% do PIB, concluindo a correção do desequilíbrio orçamental iniciada no período do programa de ajustamento (2011-2014). Este resultado que confirma a estimativa de excedente antecipada pelo CFP em outubro de 2019, reflete uma melhoria do saldo orçamental de 0,6 p.p. do PIB, determinado pelo contributo de todos os subsectores, em particular pelos Fundos da Segurança Social responsáveis por cerca de dois terços daquela variação (ver Caixa 3).¹ Aquele excedente, apesar de afetado pelo impacto negativo no saldo de medidas temporárias e não recorrentes mais desfavorável do que o inicialmente assumido pelo MF (-0,6% do PIB), contrasta com a estimativa de défice de 0,2% do PIB antecipada pelo MF nos documentos de programação orçamental. Já na ótica da contabilidade pública, o resultado de execução de 2019 registou um saldo negativo, correspondendo a um défice de 0,3% do PIB. Os ajustamentos de especialização do exercício decorrentes dos juros e os relativos aos impostos e contribuições sociais justificam as principais diferenças entre estas duas óticas contabilísticas (Quadro 15). O saldo primário manteve a tendência positiva de acumulação de excedentes, ao atingir 6783 M€ em 2019 (3,2% do PIB), mais 793 M€ do que em 2018 (2,9% do PIB).

Gráfico 2 – Do saldo de 2018 ao saldo de 2019 (em % do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: O detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes consideradas pode ser consultado no Quadro 17, em anexo; a ação discricionária do governo corresponde à variação do saldo primário estrutural. Uma variação positiva do saldo ajustado corresponde a uma melhoria do saldo ajustado. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

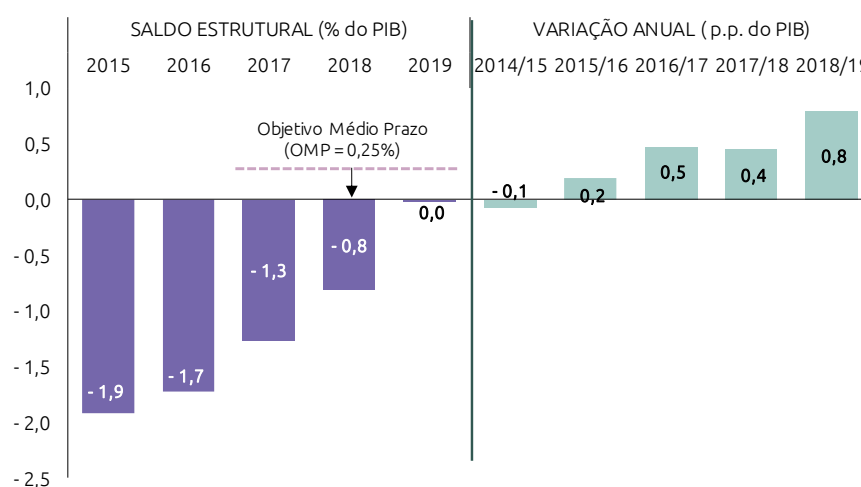
Excluindo o efeito de medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*), o saldo orçamental das AP consolidou, em 2019, uma posição acima do equilíbrio. Num ano em que os desenvolvimentos cíclicos da economia se estimam que não tenham beneficiado o saldo orçamental, o resultado deste indicador ajustado do efeito daquelas medidas (*one-off*) ascendeu a 0,8% do PIB, em 2019 (Gráfico 2). Esta melhoria ficou a dever-se em partes aproximadamente iguais à redução dos encargos com juros e à ação discricionária do Governo. A redução dos encargos com juros tem vindo a contribuir

¹ Esta estimativa foi avançada no [relatório n.º 10 do CFP](#) publicado no dia 10 de outubro. Posteriormente o Ministério das Finanças, no âmbito da apresentação do DBP 2020 e do POE/2020, atualizou por duas vezes a estimativa para o saldo antecipando um défice de 0,1% do PIB em 2019.

para a melhoria do saldo ajustado desde 2015. A utilização de instrumentos de gestão orçamental ao nível da “outra despesa de capital” (-0,3 p.p. do PIB), bem como, a aplicação de medidas de revisão da despesa pública com efeitos no consumo intermédio (-0,1 p.p.), justificam o contributo que teoricamente é atribuído à ação governativa em resultado da aplicação de medidas de política discricionárias (melhoria de 0,4 p.p. do saldo primário estrutural).^{2,3}

Corrigido dos efeitos do ciclo económico e do impacto das medidas *one-off*, estima-se que o saldo estrutural tenha atingido o equilíbrio em 2019, próximo do Objetivo de Médio Prazo (OMP) de um excedente de 0,25% do PIB. Esta estimativa, que tem por base a informação disponível e a utilização da metodologia comunitária, aponta para uma variação do saldo estrutural de 0,8 p.p. do PIB em 2019 (Gráfico 3).⁴ Este ritmo de ajustamento traduz uma melhoria do saldo estrutural superior ao ajustamento verificado em 2018 (0,4 p.p. do PIB). Deve ter-se em conta que estes cálculos são condicionais à informação existente na altura de elaboração deste Relatório, em particular a estimativa do hiato do produto que é sensível à evolução do PIB nos anos subsequentes a 2019. É assim expectável que a estimativa do hiato do produto decorrente da metodologia comum se altere, aumentando, com a introdução dos efeitos da pandemia.

Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2015 e 2019 (em % do PIB)



Fonte: INE, Cálculos do CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança. O valor do objetivo de médio prazo aplicável até 2019 é de 0,25% do PIB. O valor mínimo para o OMP foi revisto pelo Governo em 2019 para um saldo estrutural equilibrado. Este novo valor mínimo aplica-se às previsões e resultados dos exercícios orçamentais de 2020 em diante.

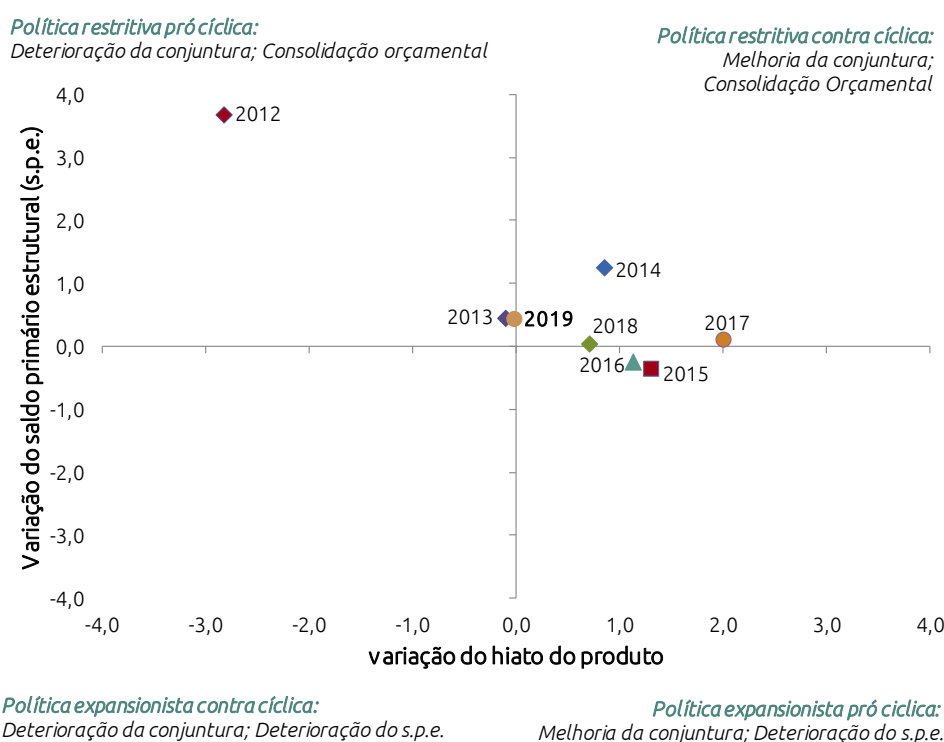
² O crescimento daquelas despesas abaixo da variação nominal do PIB ampliou o contributo da ação discricionária do decisor político em 2019, sobrepondo-se ao aumento de dividendos (Banco de Portugal e pela Caixa Geral de Depósitos) de que beneficiou a receita nesse ano.

³ A variação do saldo primário estrutural encontra-se beneficiada pela operação de venda de terrenos realizada pelo município de Lisboa com impacto na “outra despesa de capital”. Caso se excluísse o impacto dessa operação verificar-se-ia uma redução da “outra despesa de capital” de 0,2 p.p. do PIB, o que resultaria numa variação do saldo primário estrutural de 0,3 p.p. do PIB.

⁴ Caso se utilizasse a quantificação de medidas temporárias e não recorrentes do Ministério das Finanças para os anos de 2018 e 2019 chegar-se-ia a um saldo estrutural igualmente equilibrado para 2019, mas correspondente a uma melhoria de 0,6 p.p. do PIB.

Com base na classificação de *one-offs* do CFP a postura da política orçamental foi restritiva em 2019. No entanto, esta avaliação é sensível à classificação de medidas *one-off*.⁵ A conjugação do indicador relativo à variação do saldo primário estrutural (saldo estrutural excluindo a despesa com juros) com a posição no ciclo económico (medido pela variação do hiato do produto), permitem aferir a natureza restritiva ou expansionista da política orçamental. Em 2019, no contexto de uma conjuntura económica que se traduz num efeito nulo do ciclo económico (manutenção do hiato do produto), a variação positiva do saldo primário estrutural (0,4 p.p. do PIB) aponta para um ajustamento realizado no quadro de uma política orçamental restritiva (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2013-2019] (em % do PIB)



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial. (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25 p.p. do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25 p.p. do PIB. Caso a variação esteja entre -0,25 p.p. do PIB e +0,25 p.p. do PIB a política orçamental é considerada neutra.

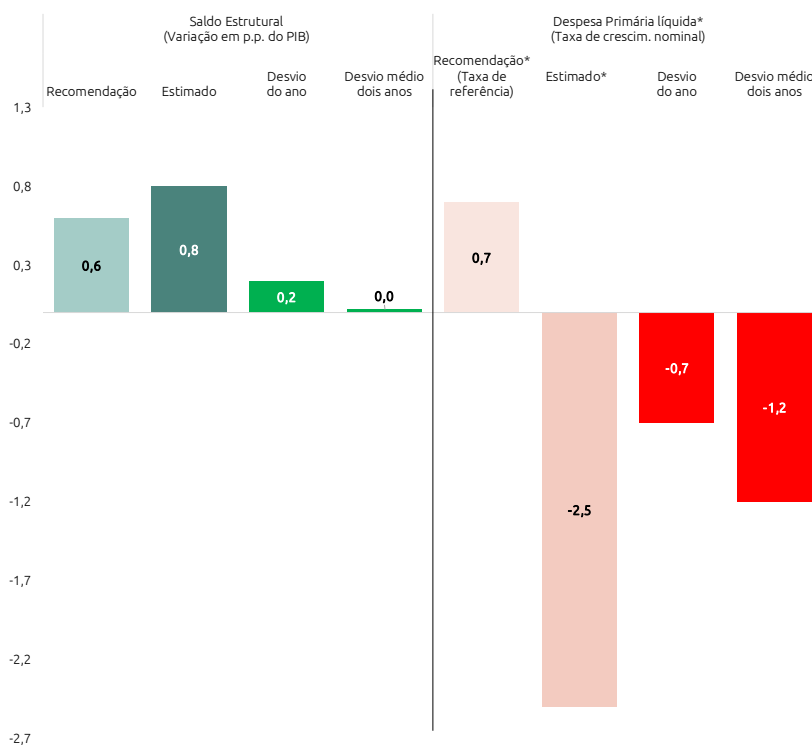
⁵ Utilizando a quantificação de medidas temporárias e não recorrentes do Ministério das Finanças para os anos de 2018 e 2019 a melhoria do saldo primário estrutural seria de 0,2 p.p. do PIB, o que sendo inferior à margem de 0,25 p.p. do PIB configuraria uma postura neutra da política orçamental.

2.2 Avaliação do cumprimento das regras orçamentais

No âmbito da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), cada Estado-Membro deverá efetuar progressos que garantam a manutenção do saldo orçamental superior a -3% do PIB em simultâneo com a realização do ajustamento estrutural necessário para atingir o objetivo de médio prazo (OMP). Alcançado este objetivo, deverá ser preservada uma posição orçamental sólida que assegure a sua permanência no OMP. A aferição da trajetória de ajustamento adequada em direção àquele objetivo determina que a sua avaliação seja efetuada com base no indicador do saldo estrutural e do indicador de referência da despesa (“Benchmark”). Em paralelo com estes progressos deverá ser igualmente garantido o cumprimento das disposições transitórias da regra da dívida, que no caso português depende dos progressos de redução do rácio da dívida que venham a ser realizados no triénio 2017-2019.

Os resultados orçamentais obtidos em 2019 permitiram prosseguir a convergência ao objetivo de médio prazo. A evolução positiva do saldo estrutural assegurou um progresso orçamental compatível com o cumprimento do critério da dívida no último ano do período transitório (2019), contrariamente à despesa primária líquida que continuou a registar uma taxa de crescimento nominal superior ao aumento máximo recomendado.

Gráfico 5 – Pilares de avaliação da trajetória de ajustamento ao OMP



Fonte: INE, Cálculos do CFP. | Nota: * avaliado em termos de taxa de crescimento nominal. A taxa de referência aplicável corresponde ao aumento máximo recomendado. O desvio é calculado em termos de % do PIB. Se negativo traduz um excesso face à taxa de referência da despesa.

No âmbito do cumprimento das disposições previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento, a recomendação do Conselho da União Europeia (UE) de julho de 2018 estabeleceu que Portugal tomasse medidas no sentido de assegurar que, em 2019, a

taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 0,7%.⁶

Esta recomendação que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB, visa prosseguir a convergência ao OMP em conformidade com os requisitos da vertente preventiva do PEC. Na vertente orçamental, o Conselho da UE recomendou ainda “reforçar o controlo da despesa, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação” No que respeita à dívida, recomendou “utilizar ganhos excecionais para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas, em paralelo com a melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução da dívida.”

A melhoria estimada do saldo estrutural para 2019 (0,8 p.p. do PIB) cumpre o ritmo de ajustamento estrutural recomendado pelo Conselho da UE. Esta avaliação *ex-post* que se baseia nos resultados de 2019 aponta para uma variação estimada do saldo estrutural nesse ano (0,8 p.p. do PIB) superior ao necessário para garantir a melhoria de 0,5 p.p. do PIB estabelecida na lei de enquadramento orçamental (LEO) e a melhoria de 0,6 p.p. do PIB decorrente da recomendação do Conselho da União Europeia para 2019.

Não obstante este progresso, a despesa primária líquida continua a refletir uma evolução que não é compatível com o cumprimento do valor de referência (*benchmark*) da despesa. A leitura do esforço orçamental com base no indicador da despesa, que exclui os juros e não capta os ganhos inesperados na receita (elementos que têm vindo a beneficiar a leitura do esforço orçamental quando se utiliza o saldo estrutural) aponta para que em 2019 a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida seja superior à taxa de referência aplicável. Com base na informação disponível, os cálculos do CFP apontam para o crescimento nominal estimado da despesa primária líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias não recorrentes, de 2,5% (ver Caixa 5). Este valor excede o aumento máximo recomendado de 0,7%, (taxa de referência aplicável à despesa), conduzindo a um desvio do crescimento programado daquela despesa primária de -0,7% do PIB, em 2019.⁷ Este resultado reflete um desvio superior ao limite máximo de 0,5%, o que aponta para um risco de desvio significativo em 2019. A natureza desse desvio permanece, mesmo considerando a média dos desvios dos anos de 2018 e 2019 (-1,2% do PIB).

Estima-se que tenha sido cumprida em 2019 a regra transitória de redução da dívida.

Prosseguindo os progressos já realizados em 2017 e 2018 na redução do rácio da dívida, os cálculos do CFP com base no valor do rácio da dívida pública apurada pelas autoridades estatísticas para 2019 e na informação orçamental já disponível, indicam um progresso orçamental compatível com o ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA). A evolução positiva do saldo estrutural (estimado) para 2019 (0,8 p.p. do PIB) acima do requerido pelo MLSA (-1,4 p.p.) permite garantir o cumprimento do critério da dívida no último ano do período transitório (2019).

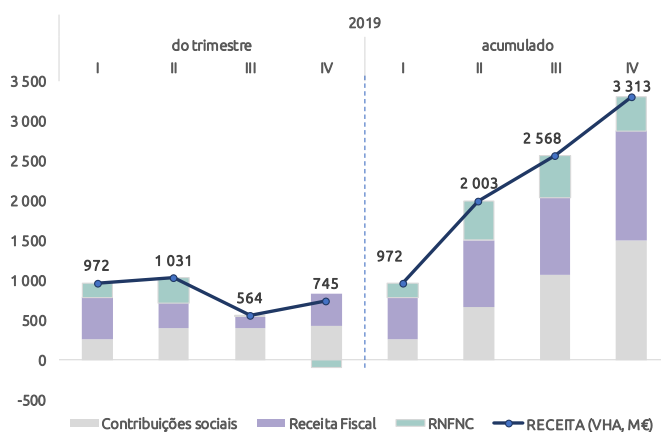
⁶ [Recomendação do Conselho da União Europeia COM \(2018\) 421 final](#), de 23 de maio de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal.

⁷ De acordo com os artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento n.º 1466/97 da Comissão Europeia, no caso de um Estado-Membro que não tenha atingido o Objetivo de Médio Prazo (OMP), um desvio face ao ajustamento necessário é considerado significativo se for de, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB num determinado ano ou se for de pelo menos 0,25 p.p. do PIB em dois anos consecutivos.

2.3 Análise da receita

Em 2019, o crescimento da receita das Administrações Públicas traduziu a evolução positiva da quase totalidade das suas componentes destacando-se, no entanto, o desempenho dos impostos indiretos e das contribuições sociais efetivas. Tal como em anos anteriores, o comportamento destas rubricas continuou a refletir a evolução favorável dos indicadores macroeconómicos subjacentes. O crescimento das vendas e dos dividendos recebidos pelas AP foram determinantes para o aumento da receita não fiscal e não contributiva.

Gráfico 6 – Contributos para a variação da receita das administrações públicas (VH, M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: "VH" designa variação homóloga.

A receita fiscal e contributiva continuou a assegurar o principal contributo para o crescimento da receita total das AP em 2019. A receita das administrações públicas ascendeu a 91 008 M€, aumentando 3313 M€ face ao valor registado em 2018 (Gráfico 6 e Quadro 3). Este crescimento deveu-se, em quase 90%, ao incremento registado na receita fiscal e contributiva, tendo a receita tributária e a receita proveniente das contribuições sociais sido responsáveis por cerca de 42% e 45% do total do acréscimo da receita pública, respetivamente. Em termos relativos, registou-se uma variação anual de 3,8% da receita pública (Quadro 3), praticamente em linha com o observado para o crescimento do PIB nominal (3,9%), suficiente para manter inalterado o peso da receita das AP em percentagem do produto face ao verificado em 2018 (42,9% do PIB).

O crescimento da receita fiscal em 2019 deveu-se, fundamentalmente, ao desempenho favorável da receita proveniente da tributação indireta. A receita tributária das AP cresceu 1377 M€ (2,7%) traduzindo, em mais de 85%, o bom desempenho da receita proveniente dos impostos indiretos (1193 M€) que, em termos relativos, registou uma variação anual de 3,9%, acima da observada para o consumo privado nominal (3,3%). Esta evolução deveu-se, em grande medida, ao comportamento favorável do IVA (5,4%), uma vez que os restantes impostos desta categoria tiveram uma evolução mais modesta, em virtude dos decréscimos registado nas receitas anuais do IT e do ISV (Quadro 2). No que respeita ao conjunto dos impostos diretos, constata-se que, em 2019, o seu contributo para o crescimento da receita fiscal foi relativamente moderado, com a variação anual de 184 M€ (0,9%) a traduzir os aumentos da receita líquida do IRS e dos Outros impostos diretos, em contraste com a receita de IRC que registou uma quebra de 2,1% face ao valor arrecadado em 2018.

Quadro 2 – Receita Fiscal das administrações públicas em contabilidade nacional

	Execução Orçamental		Variação								
	Anual		jan.-set./19			out.-dez./19			Anual		
	2018	2019	M€	Tvh %	Ctvh (p.p.)	M€	Tvh %	Ctvh (p.p.)	M€	Tvh %	Ctvha (p.p.)
RECEITA FISCAL	51 637	53 013	971	2,6	2,6	406	2,9	2,9	1 377	2,7	2,7
Imp. Indiretos	30 956	32 148	871	3,8	2,3	321	4,0	2,3	1 193	3,9	2,3
IVA	17 865	18 828	607	4,6	1,6	356	7,5	2,6	962	5,4	1,9
IECs	5 428	5 422	65	1,6	0,2	-71	-5,2	-0,5	-6	-0,1	0,0
ISP	3 551	3 636	87	3,3	0,2	-1	-0,1	0,0	86	2,4	0,2
IT	1 578	1 483	-27	-2,2	-0,1	-68	-17,8	-0,5	-95	-6,0	-0,2
IABA	300	299	1	0,7	0,0	-2	-2,6	0,0	-1	-0,2	0,0
IMI (c/ AIMI)	1 667	1 682	16	1,3	0,0	0	0,0	0,0	16	0,9	0,0
ISV	785	743	-28	-4,6	-0,1	-14	-7,9	-0,1	-42	-5,3	-0,1
IMT	976	1 005	30	4,2	0,1	-1	-0,3	0,0	29	3,0	0,1
Outros imp. indiretos	4 235	4 469	182	5,9	0,5	51	4,5	0,4	233	5,5	0,5
Imp. diretos	20 681	20 865	100	0,7	0,3	85	1,5	0,6	184	0,9	0,4
IRS	13 312	13 579	126	1,3	0,3	142	3,6	1,0	267	2,0	0,5
IRC	6 802	6 662	-74	-1,4	-0,2	-66	-4,0	-0,5	-140	-2,1	-0,3
Outros imp. diretos	567	624	48	11,3	0,1	9	6,3	0,1	57	10,0	0,1

Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP. | Notas: A desagregação da execução dos impostos indiretos e impostos diretos é da exclusiva responsabilidade do CFP, correspondendo ao cálculo em contas nacionais efetuado com base nos dados na ótica de caixa da AT.

Caixa 1 – Evolução trimestral da receita acumulada de IRS, IRC e IVA

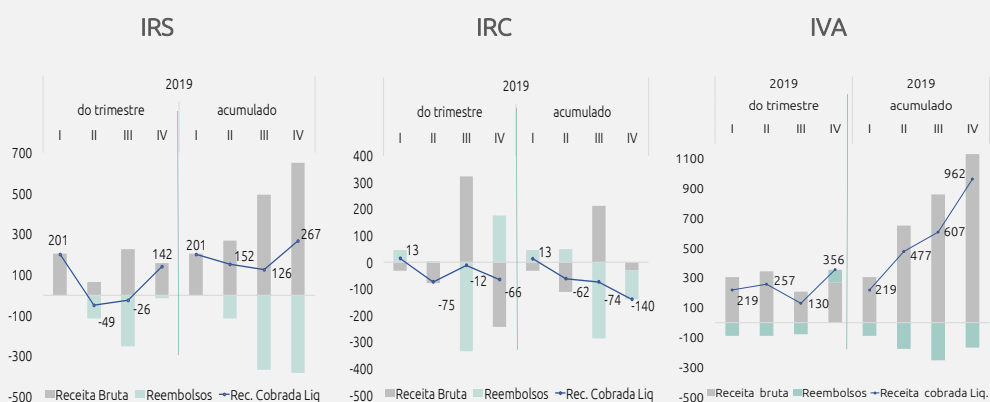
Esta Caixa analisa os contributos da receita bruta e dos reembolsos na evolução dos três maiores impostos do sistema fiscal português ao longo do ano de 2019.

IRS: A receita líquida deste imposto cresceu 267 M€ (2%) face a 2018, sustentada, na íntegra, pelo desempenho positivo da receita bruta do imposto (650 M€ ou 4,1%). O comportamento desta componente foi explicado, em mais de 85%, pelo crescimento registado nas retenções na fonte (563 M€; 4%). Com efeito, esta rubrica beneficiou dos contributos positivos das retenções na fonte provenientes de rendimentos de trabalho (403 M€; 4%), de pensões (111 M€; 4%), de capitais¹ (34 M€; 3,8%) e dos rendimentos prediais (23 M€ ou 8%). Em termos trimestrais, verificou-se que os crescimentos homólogos dos reembolsos pagos no segundo e terceiro trimestres determinaram a retração líquida da receita de IRS nesses períodos, não obstante a receita bruta do imposto ter registado variações homólogas positivas em todos os trimestres do ano.

IRC: A variação anual da receita líquida deste imposto, no ano de 2019, fixou-se em -140 M€ (-2,1%) refletindo, quer o aumento dos reembolsos (110 M€; 8,6%), quer o decréscimo da sua receita bruta (-30 M€; -0,4%). A contribuir para o decréscimo na receita bruta de IRC esteve a diminuição da receita decorrente do pagamento especial por conta (-173 M€; -87,6%), em resultado da alteração legislativa introduzida pelo OE/2019 que estabeleceu o fim da obrigatoriedade da entrega desta componente do imposto, bem como a queda registada nas notas de cobrança (-79 M€; -28,3%). A atenuar esta redução, assinalam-se as variações anuais positivas em outras componentes da receita bruta, destacando-se a receita proveniente dos pagamentos por conta (249 M€; 6,2%) e a cobrança coerciva (49 M€; 38,7%). Com exceção do primeiro trimestre, registaram-se quedas homólogas da receita líquida de IRC nos restantes trimestres de 2019, sendo este comportamento explicado, quer pela queda da própria receita bruta do imposto no segundo e quarto trimestres, quer pelo crescimento dos reembolsos pagos aos agentes económicos no terceiro trimestre do ano.

IVA: Em 2019, a receita bruta deste imposto cresceu 4,8%, acima da taxa de crescimento homóloga do consumo privado nominal (3,3%), tendo os reembolsos registado uma variação anual de 3%. Consequentemente, a receita líquida de IVA cresceu 5,4% face ao conjunto da receita arrecadada em 2018, o que corresponde a um acréscimo de 962 M€ em termos absolutos. A receita líquida de IVA foi responsável por quatro quintos do crescimento anual da receita proveniente dos impostos indiretos e em mais de dois terços (cerca de 70%) pelo acréscimo da receita fiscal em 2019. Em termos de evolução intra-anual, há a destacar o bom desempenho da receita bruta do imposto ao longo dos quatro trimestres do ano, permitindo que, mesmo com o crescimento dos montantes reembolsados nos três primeiros trimestres, a receita líquida de IVA tenha registado variações homólogas positivas ao longo de todos os trimestres de 2019.

Gráfico 7 – Decomposição da variação homóloga trimestral e acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€)



Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados da AT. Os reembolsos estão representados enquanto contributos para a variação da receita líquida, assim um contributo positivo/negativo dos reembolsos corresponde a uma variação homóloga negativa/positiva dos reembolsos, o que favorece/penaliza a variação da receita cobrada líquida.

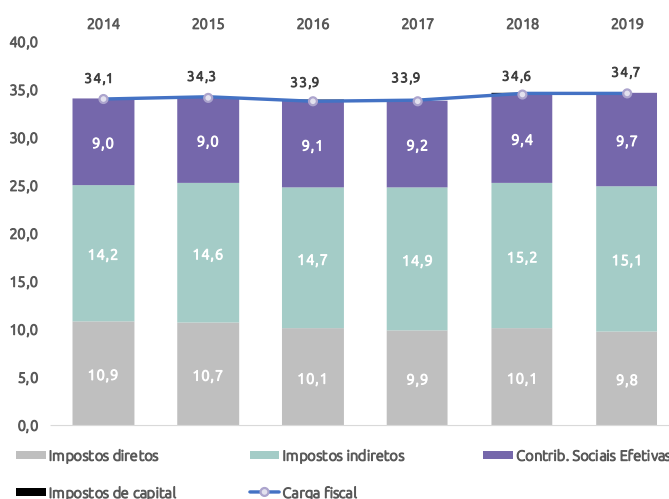
¹ A evolução positiva das retenções na fonte proveniente de rendimentos de capitais deveu-se ao imposto gerado com o rendimento de valores mobiliários de entidades emittentes e registadas e a "outros rendimentos de capital" (58 M€), uma vez que, a receita de imposto gerada pelos juros dos depósitos continua a decrescer (-24 M€) devido ao atual contexto de baixas taxas de juro.

As contribuições sociais acentuaram o seu crescimento em 2019 constituindo a componente com maior contributo para a evolução da receita pública. O aumento da receita proveniente das contribuições sociais (1507 M€; 6,3%) foi responsável por cerca de 45% do aumento da receita pública no ano de 2019. Destaque-se, dentro desta componente, o bom desempenho das contribuições sociais efetivas que, com uma variação anual absoluta de 1471 M€, explicaram a quase totalidade (98%) do aumento do conjunto das contribuições sociais. Em termos relativos, o crescimento anual das contribuições sociais efetivas situou-se em 7,7%, continuando a superar a boa dinâmica apresentada pelas remunerações (4,5%) ao longo de 2019.

A carga fiscal atingiu um novo máximo refletindo o maior crescimento das contribuições sociais efetivas. Em 2019, o aumento da carga fiscal para 34,7% do PIB (+0,1 p.p. face a 2018) ficou a dever-se, exclusivamente, ao incremento do peso das

contribuições sociais efetivas (9,7% do PIB em 2019 vs. 9,4% do PIB em 2018), uma vez que a percentagem do produto nominal arrecadado sob a forma de impostos decresceu em 2019 (Gráfico 8). Note-se que, nesta categoria, tanto os impostos diretos, como os impostos indiretos viram o seu peso sobre o produto recuar, tendo o peso da tributação direta se situado em 9,8% do PIB (10,1% do PIB em 2018) e o peso dos impostos indiretos ascendido a 15,1% do PIB (15,2% do PIB em 2018).

Gráfico 8 – Evolução da carga fiscal no período 2014-2019 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. O valor da carga fiscal calculado corresponde à receita de impostos e de contribuições sociais efetivas arrecadadas pelo sector das administrações públicas (S13). Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Em 2019, a receita não fiscal e não contributiva voltou a registar um crescimento, assente, desta vez, apenas no contributo de algumas das suas componentes.

Contrariamente ao verificado em 2018, o aumento da receita não fiscal e não contributiva (3,5%) ficou a dever-se, em 2019, fundamentalmente às vendas e aos dividendos recebidos pelas AP. O crescimento de 260 M€ das vendas de bens e serviços das AP (3,6%), conjuntamente com o incremento de 368 M€ (52,3%) dos dividendos recebidos, que refletem sobretudo o aumento dos dividendos distribuídos pela CGD e pelo BdP, foram suficientes para contrariar a quebra de 80 M€ verificada na receita de capital (-9,6%). Esta redução que é devida, exclusivamente, à receita de capital proveniente de outros sectores da economia (- 127 M€; -43%) traduz o menor montante de recuperação em 2019 da garantia prestada pelo Estado ao BPP (54,8 M€ em 2019 vs. 166,3 M€ em 2018).

Quadro 3 – Conta das administrações públicas

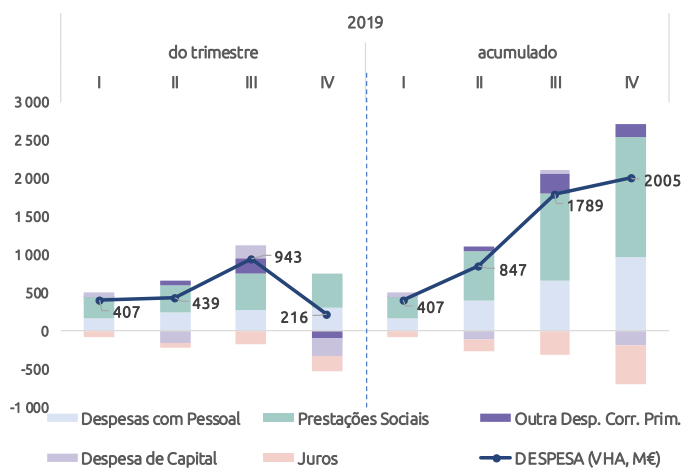
	M€		% do PIB		Variação anual			
	2018	2019	2018	2019	%	Ctva	M€	p.p. PIB
Receita Total	87 695	91 008	42,9	42,9	3,8	3,8	3 313	-0,1
Receita corrente	86 867	90 259	42,5	42,5	3,9	3,9	3 393	0,0
Receita fiscal	51 637	53 013	25,3	25,0	2,7	1,6	1 377	-0,3
Impostos indiretos	30 956	32 148	15,2	15,1	3,9	1,4	1 193	0,0
Impostos diretos	20 681	20 865	10,1	9,8	0,9	0,2	184	-0,3
Contribuições sociais	23 835	25 342	11,7	11,9	6,3	1,7	1 507	0,3
Das quais: efetivas	19 128	20 598	9,4	9,7	7,7	1,7	1 471	0,3
Vendas e outras receitas correntes	11 395	11 903	5,6	5,6	4,5	0,6	509	0,0
Vendas de bens e serviços	7 129	7 389	3,5	3,5	3,6	0,3	260	0,0
Outra receita corrente	4 265	4 514	2,1	2,1	5,8	0,3	249	0,0
Receitas de capital	829	749	0,4	0,4	-9,6	-0,1	-80	-0,1
Despesa Total	88 599	90 604	43,4	42,7	2,3	2,3	2 005	-0,7
Despesa primária	81 701	84 225	40,0	39,7	3,1	2,8	2 524	-0,3
Despesa corrente primária	75 399	78 112	36,9	36,8	3,6	3,1	2 713	-0,1
Consumo intermédio	11 067	10 991	5,4	5,2	-0,7	-0,1	-76	-0,2
Despesas com pessoal	21 835	22 799	10,7	10,7	4,4	1,1	964	0,1
Prestações sociais	37 099	38 684	18,2	18,2	4,3	1,8	1 585	0,1
que não em espécie	33 472	34 731	16,4	16,4	3,8	1,4	1 258	0,0
em espécie	3 626	3 953	1,8	1,9	9,0	0,4	327	0,1
Subsídios	750	887	0,4	0,4	18,2	0,2	137	0,1
Outra despesa corrente	4 648	4 750	2,3	2,2	2,2	0,1	102	0,0
Despesas de capital	6 302	6 113	3,1	2,9	-3,0	-0,2	-189	-0,2
FBCF	3 795	3 980	1,9	1,9	4,9	0,2	185	0,0
Outras despesas de capital	2 507	2 133	1,2	1,0	-14,9	-0,4	-374	-0,2
Juros	6 898	6 379	3,4	3,0	-7,5	-0,6	-519	-0,4
Saldo global	-904	404	-0,4	0,2	:	:	1 308	0,6
Saldo primário	5 994	6 783	2,9	3,2	:	:	789	0,3
Carga fiscal	70 764	73 612	34,6	34,7	4,0	3,2	2 848	0,0
Despesa corrente	82 297	84 491	40,3	39,8	2,7	2,5	2 194	-0,5
PIB nominal	204 305	212 303	:	:	3,9	:	7 998	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes.

2.4 Análise da despesa

Em 2019 a despesa pública aumentou em termos nominais, pressionada pelas prestações sociais e pelas despesas com pessoal. Os juros e o consumo intermédio foram as únicas rubricas de despesa corrente que registaram uma redução nominal face a 2018. A evolução da despesa de capital foi influenciada por um efeito de medidas temporárias mais desfavorável do que em 2018.

Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa pública em 2019 (em M€)

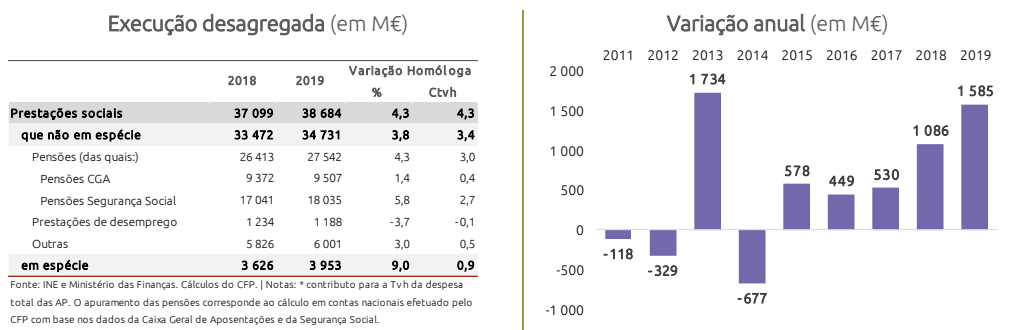


Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes.

A despesa pública aumentou 2,3% em 2019 após ter diminuído 0,3% no ano anterior. O crescimento da despesa pública desacelerou no último trimestre de 2019 (Gráfico 9), tendo registado um aumento homólogo de apenas 0,8% naquele período. Em termos acumulados, a despesa das AP ascendeu a 90 604 M€ em 2019, mais 2005 M€ do que no ano anterior. Essa variação decorreu do aumento da despesa corrente primária em 2713 M€, conjugado com a redução da despesa com juros (-519 M€) e da despesa de capital (-189 M€). O peso da despesa pública no valor da riqueza gerada no país passou de 43,4% do PIB para 42,7% do PIB. Esta diminuição de 0,7 p.p. está influenciada pelo facto de o crescimento nominal da despesa (2,3%) ter sido consideravelmente inferior ao do PIB (3,9%).

As prestações sociais justificam mais de metade do aumento da despesa corrente primária em 2019. Esta despesa atingiu 38 684 M€ em 2019, mais 1585 M€ do que no ano anterior. Foi o quinto ano consecutivo de crescimento da despesa com prestações sociais (painel direto do Gráfico 10), que acelerou de 3,0% em 2018 para 4,3% em 2019. O aumento deveu-se sobretudo às prestações sociais que não em espécie (+1258 M€), na sequência do acréscimo da despesa com pensões (painel esquerdo do Gráfico 10). Salienta-se o crescimento da despesa com pensões do regime da segurança social (de 994 M€ ou 5,8%), sobretudo devido à atualização ordinária das pensões, ao aumento do número de pensionistas e a um maior impacto orçamental da atualização extraordinária das pensões e da prestação social de inclusão.

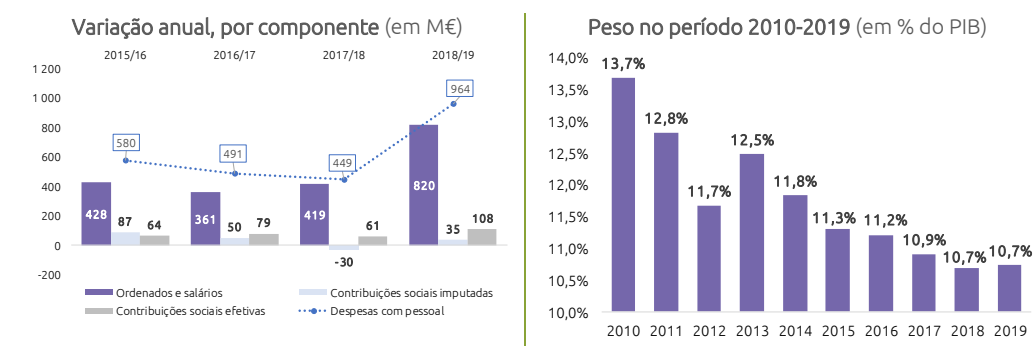
Gráfico 10 – Evolução da despesa com prestações sociais



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

O crescimento das despesas com pessoal mais do que duplicou, tendo passado de 2,1% em 2018 para 4,4% em 2019. As despesas com pessoal do conjunto das AP ascenderam a 22 799 M€ em 2019, mais 964 M€ do que no ano anterior. Trata-se de um crescimento bastante superior à média anual de 507 M€ registada no período 2016-2019 (painel esquerdo do Gráfico 11). Nesse quadriénio as despesas com pessoal aumentaram 2484 M€, atingindo um montante superior ao registado no ano de 2011 (22 582 M€). Cerca de 85% do acréscimo verificado no ano passado ocorreu na despesa com ordenados e salários - cujo crescimento de 5,1% foi superior ao do PIB nominal (3,9%) - refletindo o impacto decorrente do processo de descongelamento gradual de carreiras na administração pública, da revisão de carreiras e de outros direitos.⁸ Acresce ainda o facto de o número médio de trabalhadores das AP ter aumentado 2,4% em 2019, de acordo com dados provisórios publicados pela DGAEP. Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal estabilizaram nos 10,7% do PIB, tendo assim interrompido a trajetória descendente iniciada em 2014 (painel direito do gráfico abaixo).

Gráfico 11 – Evolução das despesas com pessoal



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

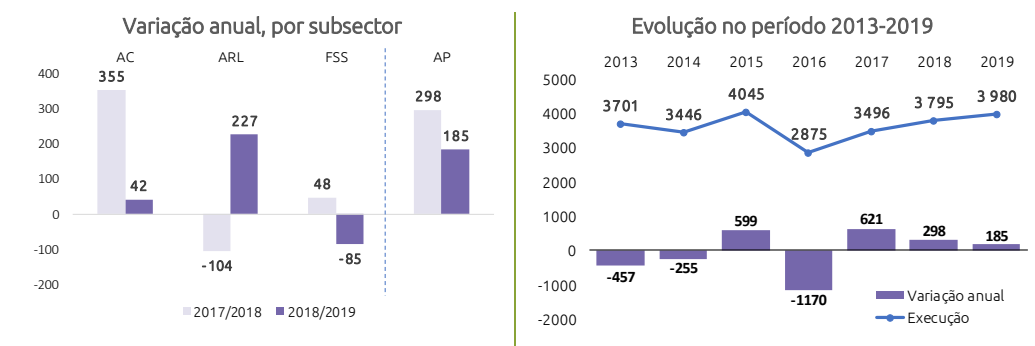
Os juros e o consumo intermédio foram as únicas rubricas de despesa corrente que registaram uma redução nominal face a 2018. Por um lado, os encargos com juros totalizaram 6379 M€ em 2019, menos 519 M€ (ou 7,5%) do que no ano anterior. Foi o quinto ano consecutivo em que esta rubrica contribuiu para a contenção da despesa pública, apurando-se uma redução de cerca de 2 mil M€ face ao valor atingido no ano de 2014. A despesa com juros em percentagem do PIB prosseguiu a trajetória descendente evidenciada nos últimos anos e fixou-se em 3,0% em 2019, menos 1,9 p.p. do que em 2014 (dos quais -0,4 p.p. no ano passado). Por outro lado, o consumo intermédio atingiu 10 991 M€ em 2019, tendo diminuído 76 M€ (ou 0,7%) – Quadro 3. A última vez que esta rubrica tinha registado uma redução nominal foi no ano de 2013. A contenção desta despesa ocorreu na administração local e no subsector Estado (o que em parte poderá estar relacionado com eventuais poupanças obtidas no âmbito do exercício de revisão da despesa pública e com a gestão das cativações por parte do MF, instrumento que é objeto de análise detalhada na Caixa 2).⁹

⁸ Não se dispõe de informação sobre esse impacto, mas a mais recente estimativa do MF para 2019 apontava para um impacto de 540 M€ decorrente das progressões e promoções e de 125 M€ devido à revisão de carreiras e outros direitos. Recorde-se que em 2019 o faseamento do descongelamento foi de 75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro.

⁹ Refira-se que a despesa com PPP rodoviárias diminuiu 28 M€, tendo totalizado 1337 M€ em 2019, e que o consumo intermédio do sector da Saúde aumentou 121 M€.

A despesa de capital diminuiu apesar de a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) ter aumentado em 2019. A despesa de capital diminuiu 189 M€, na sequência de uma redução das “outras despesas de capital” em 374 M€ e de um aumento da FBCF em 185 M€. O efeito de medidas temporárias na rubrica “outras despesas de capital” foi mais desfavorável em 2019,¹⁰ na sequência do pagamento de 1149 M€ por parte do Fundo de Resolução ao Novo Banco, no contexto do mecanismo de capitalização contingente (mais 357 M€ do que em 2018) e da decisão judicial de compensação do Estado à concessionária Autoestradas do Douro Litoral (que implicou o registo de 219 M€ como transferência de capital no 4.º trimestre de 2019).^{11,12} Contudo, esse efeito mais desfavorável das medidas *one-off* foi mais do que compensado pelo impacto favorável do recebimento de 273,9 M€ em 2019, na sequência da venda de terrenos da antiga Feira Popular, realizada pelo município de Lisboa (que, em contas nacionais, é abatido às “outras despesas de capital”) e por um efeito de base decorrente de operações ocorridas em 2018.¹³ Em sentido contrário, a FBCF cresceu pelo terceiro ano consecutivo (embora de forma progressivamente menos expressiva, como se observa no painel direito do Gráfico 12), tendo atingido 3980 M€ em 2019. O acréscimo de 185 M€ verificado no ano passado ocorreu sobretudo no subsector da administração regional e local (painel esquerdo do Gráfico 12), maioritariamente em habitações. O rácio da FBCF estabilizou em 1,9% do PIB em 2019.

Gráfico 12 – Evolução da FBCF (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de medidas temporárias e não recorrentes, conforme se detalha no Quadro 16, em anexo. AP – Administrações Públicas; AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social.

¹⁰ Excluindo o efeito de medidas temporárias, as “outras despesas de capital” diminuiram 656 M€ em 2019 e o crescimento da despesa pública desacelerou de 3,4% em 2018 para 2,0% em 2019.

¹¹ Montante estabelecido em tribunal para compensar a referida concessionária pelo decréscimo das receitas de portagens entre dezembro de 2011 e novembro de 2019. De acordo com o INE, em contas nacionais, será anulado o impacto na despesa pública dos pagamentos futuros a efetuar pelo Estado em cada um dos restantes anos de vigência da concessão.

¹² No ano de 2018, para além do impacto de 792 M€ no âmbito do referido do mecanismo de capitalização contingente, o CFP considerou as seguintes medidas temporárias: 130 M€ relativos a custos com a prevenção de incêndios florestais; 99,5 M€ decorrentes da conversão de impostos diferidos e uma despesa de 65 M€ incorrida pelo Município de Lisboa na sequência de um processo judicial.

¹³ Efeito de base, relativo a 2018, decorrente do empréstimo concedido pela DGTF ao Fundo de Recuperação de Créditos “FRC- INQ – Papel Comercial ESI e Rio Forte”, na sequência da execução de garantias relacionadas com o grupo de investidores comumente designados por “lesados do BES” (280,6 M€); da concessão de uma garantia e de um aumento de capital da empresa SATA Air Açores no valor global de 76 M€) e da assunção de dívidas de municípios (23,8 M€).

Caixa 2 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2019

Esta Caixa analisa a gestão dos instrumentos de controlo orçamental efetuada pelo Ministério das Finanças em 2019. Os dados são apresentados na ótica da contabilidade pública, mas o seu tratamento é semelhante em contas nacionais.

1 - Cativações orçamentais

As cativações orçamentais correspondem à retenção de uma parte das dotações de despesa dos serviços e organismos da administração central, com o objetivo de assegurar um controlo flexível da execução orçamental. A utilização condicionada das dotações orçamentais para 2019 foi inicialmente estabelecida no artigo 4.º da Lei do OE/2019.¹ Esta norma condicionou a utilização de algumas dotações orçamentais das entidades da administração central, sujeitando-as a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.

De acordo com a DGO, as cativações iniciais sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da administração central para 2019, incluindo a reserva orçamental, totalizaram 1473 M€, aos quais acresceram cativações efetuadas durante a execução orçamental no valor de 48 M€.

Quadro 4 – Cativações sobre a despesa efetiva da administração central em 2019 (em M€)

	Cativações		Descativações		Cativos finais	
	iniciais	execução	Valor	Grau	Valor	Grau
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/[(1)+(2)]	(5)	(6)=(5)/(1+2)
Despesas correntes:	1 358	45	892	63,6%	511	36,4%
Despesas com pessoal	197	15	137	65,0%	74	35,0%
Aquisição de bens e serviços	567	23	346	58,6%	244	41,4%
Transferências correntes	109	4	89	79,4%	23	20,6%
Subsídios	0	0	0	87,4%	0	12,6%
Outras despesas correntes	486	4	320	65,3%	170	34,7%
- Reserva orçamental	420	2	303	71,8%	119	28,2%
Despesas de Capital:	115	3	88	75,1%	29	24,9%
Aquisição de bens de capital	39	3	15	36,2%	27	63,8%
Transferências de capital	75	0	73	96,8%	2	3,2%
Total	1 473	48	981	64,5%	540	35,5%

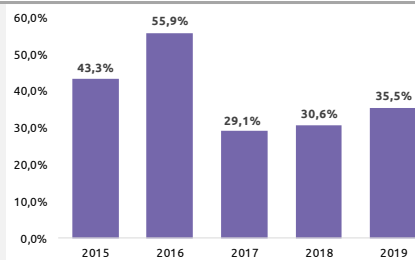
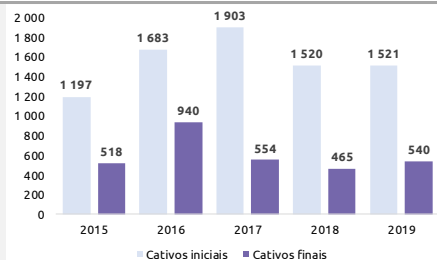
Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública; dados a 31/12/2019 registados nos sistemas de informação da DGO; não inclui ativos nem passivos financeiros; não inclui os cativos reflexos que incidiram sobre as verbas transferidas do OE para as entidades com autonomia financeira.

Os dados provisórios fornecidos pela DGO apontam para que no ano de 2019 tenha sido descativado um montante total de 981 M€, tendo os cativos finais ascendido a 540 M€ (a maior parte dos quais incidiu sobre despesa financiada por receitas próprias, a qual depende da respetiva arrecadação para se poder concretizar). Este valor corresponde a 35,5% do total de cativos iniciais e de execução, um rácio superior aos 30,6% registados em 2018 (painel direito do gráfico abaixo). Em termos absolutos, os cativos finais aumentaram 75 M€ face ao ano anterior, mas ficaram em linha com a média registada nos últimos anos (com exceção do ano de 2016), como se observa no painel esquerdo do gráfico abaixo.

Gráfico 13 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2019

Cativos iniciais vs. Cativos finais (M€)

Peso dos cativos finais (%)



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: inclui a reserva orçamental; não inclui ativos nem passivos financeiros; valores consolidados, ou seja, excluindo fluxos no âmbito da administração central; os valores relativos ao período 2015-2018 estão corrigidos de movimentos que diziam respeito a outras operações de gestão orçamental e/ou foram efetuados de modo indevido e que foram assinados na respetiva Conta Geral do Estado; os cativos iniciais incluem cativações na execução; o peso dos cativos finais corresponde ao seu peso no total de cativações iniciais e na execução.

2 – Reserva orçamental

A reserva orçamental (prevista no artigo 4.º da Lei do OE/2019) correspondeu a 2,5% do orçamento de cada programa orçamental da administração central para 2019, totalizando 470,3 M€.² De acordo com esclarecimentos prestados pelo MF, este valor foi incluído no abatimento de 590 M€ considerado pelo MF na Conta das AP para 2019.

Contudo, os dados provisórios relativos a 2019 apontam para que a reserva orçamental tenha sido utilizada em cerca de 300 M€, dos quais 115,5 M€ para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira da Educação, tendo como destinatários finais os Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário.

Quadro 5 – Utilização da reserva orçamental em 2019 (em M€)

Ministério / Serviço	Dotação inicial	Dotação corrigida	Utilização
Encargos Gerais do Estado	5,7	1,2	4,5
Presidência do Conselho de Ministros	3,4	2,6	0,8
Ministério dos Negócios Estrangeiros	7,4	1,7	5,7
Ministério das Finanças	77,7	48,4	29,3
Ministério da Defesa Nacional	40,4	15,6	24,8
Ministério da Administração Interna	44,6	3,7	41,0
<i>Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna</i>	37,0	0,0	37,0
Ministério da Justiça	37,4	6,8	30,6
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	26,1	3,6	22,5
Ministério da Cultura	6,2	5,7	0,5
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	10,4	0,7	9,7
Ministério da Educação	124,9	8,0	116,9
<i>Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGEFE)</i>	115,5	0,0	115,5
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	19,5	19,5	0,0
Ministério da Saúde	22,0	3,6	18,5
<i>ADSE - Instituto de Proteção e Assistência na Doença</i>	15,6	0,0	15,6
Ministério do Planeamento e das Infraestruturas	21,9	21,5	0,4
Ministério da Economia	10,9	6,9	4,0
Ministério do Ambiente	25,0	19,9	5,1
Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	11,4	4,2	7,2
Ministério do Mar	1,5	1,2	0,3
Total	470,3	171,1	299,2

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP.

Refira-se que, na ótica da contabilidade nacional, a conta das administrações públicas para 2019 tinha implícito um abatimento na despesa de 590 M€, dos quais 470 M€ no âmbito da reserva orçamental, 60 M€ na aquisição de bens e serviços, 30 M€ nas despesas com pessoal e

30 M€ na aquisição de bens de capital. De acordo com o MF, estes abatimentos refletiam a expectativa de não utilização dessa parte das dotações de despesa para 2019, resultante de procedimentos legais e normalizados relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal. A utilização da reserva orçamental em cerca de 300 M€ foi atenuada pelo facto de os cativos finais sobre as três rubricas acima referidas terem sido superiores aos abatimentos considerados inicialmente pelo MF, como se observa no Quadro 4.

3 – Dotação provisional

A dotação provisional constitui outro instrumento de controlo orçamental cuja utilização só pode ser autorizada a título excepcional pelo Ministro das Finanças, destinando-se à cobertura de despesas excecionais e imprevisíveis que surjam ao longo do ano. À medida que ao longo do ano forem sendo identificadas necessidades de financiamento, a dotação provisional (inicialmente classificada na rubrica “Outras despesas correntes” em contabilidade pública e nas rubricas “Despesas com pessoal” e “Consumo intermédio” em contas nacionais) é anulada em contrapartida do reforço de outras rubricas de despesa (maioritariamente despesas com pessoal, como se observa no Quadro 6).

À semelhança do que sucedeu nos últimos anos, a dotação provisional para 2019 foi integralmente utilizada, num total de 330 M€. Cerca de 89% deste valor foi utilizado pelo Ministério da Educação, sobretudo em despesas com pessoal dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário.

Quadro 6 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2019 (em M€)

Ministério / Serviço	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros	Transf. correntes	Outras despesas correntes	Aquisição bens capital	Transf. capital	Total
Encargos Gerais do Estado								
Supremo Tribunal Administrativo					2,4			2,4
Gabinete do Representante da República - Região Aut. Açores	0,1						20,0	20,1
Presidência do Conselho de Ministros								
Instituto Nacional de Estatística (INE)	2,6	0,1				1,3		4,0
Ministério da Administração Interna								
Secretaria-Geral do MAI					10,2			10,2
Ministério das Finanças								
Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)			0,1					0,1
Ministério da Educação								
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	232,9							232,9
Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGEFE)				60,0				60,0
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		0,2						0,2
Total	235,6	0,3	0,1	60,0	12,6	1,3	20,0	330,0

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: valores em contabilidade pública.

4 – Dotações centralizadas

As restantes dotações centralizadas no Ministério das Finanças, que ascendiam a 264 M€ no OE/2019, tiveram uma execução de 194 M€, tendo ficado 70 M€ abaixo do previsto (Quadro 7). Apenas as dotações relativas ao PART e à regularização de passivos não financeiros foram integralmente executadas, salientando-se o baixo grau de execução das dotações destinadas à contrapartida pública nacional e à sustentabilidade do sector da Saúde.

Quadro 7 – Dotações centralizadas no MF em 2019 (em M€)

Designação	Dotação inicial	Execução	Desvio	Taxa de utilização
Financiamento do Programa de Redução Tarifária (PART)	104,0	104,0	0,0	100%
Sustentabilidade do Sector da Saúde	84,9	48,8	-36,1	57%
Contrapartida Pública Nacional Global	50,0	16,9	-33,1	34%
Regularização de Passivos Não Financeiros da Adm. Central	20,0	20,0	0,0	100%
Orçamento Participativo de Portugal	5,0	4,2	-0,8	84%
Total	263,9	193,8	-70,1	73,4%

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: inclui apenas dotações de despesa efetiva.

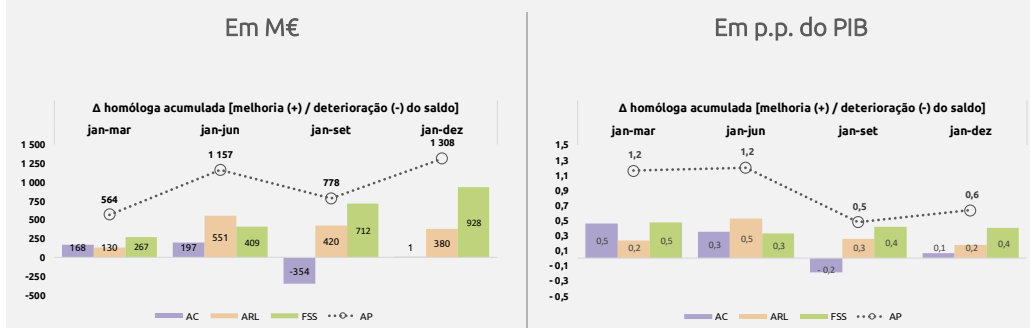
1 - No artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, estão estabelecidas as percentagens das cativações, as exceções (entre as quais, as dotações destinadas à aquisição de serviços de Saúde e as afetas a determinados projetos dos programas "Saúde" e "Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar") e a possibilidade de redistribuição e descativação de verbas. O Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2019 estabeleceu cativações adicionais, abrangendo dotações relativas a despesas com pessoal, transferências para fora das administrações públicas e outras despesas correntes (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho).

2 - Foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por fundos europeus, aplicações de ativos e passivos financeiros, nem sobre a Lei das Infraestruturas Militares e as chamadas dotações específicas.

Caixa 3 – Principais desenvolvimentos orçamentais por subsectores das Administrações Públicas

A melhoria do saldo orçamental (0,6 p.p. do PIB) para atingir um excedente em 2019, resultou de diferentes contributos dos subsectores das Administrações Públicas. Os Fundos de Segurança Social (FSS) foram o subsector que mais contribuiu para esta melhoria ao elevarem o seu excedente em cerca de 0,4 p.p. do PIB, quase dois terços da variação observada para o saldo das AP (Gráfico 14). Também a Administração Regional e Local (ARL) viu aumentar o respetivo excedente orçamental, contribuindo em 0,2 p.p. do PIB para a melhoria do saldo. No caso da Administração Central (AC) verificou-se uma redução do défice (em 0,1 p.p. do PIB) explicada sobretudo por um crescimento do PIB nominal superior à variação marginal que o saldo deste subsector registou em termos absolutos.

Gráfico 14 – Contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2019



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Administração Central

A evolução da execução orçamental da AC ao longo do ano levou a que o contributo deste subsector para a melhoria do saldo tivesse sido praticamente nulo em termos absolutos. Esta situação ocorreu ainda que se tenha observado uma deterioração do saldo do subsector no 3.º trimestre, associada a um maior volume de reembolsos do IRS e IRC, bem como a uma aceleração da despesa corrente primária (Gráfico 14). Apesar do impacto negativo das medidas temporárias e não recorrentes no saldo da AC, em particular no 2.º e 4.º trimestres, este acabou por ser diluído pelos desenvolvimentos favoráveis na receita fiscal do subsector, mas também pelos efeitos de base relativos a despesas pontuais ocorridas em 2019, nomeadamente os “lesados do BES”. Em termos consolidados,¹ a AC representou 61,2% e 70,3% da despesa e receita total das AP em 2019, respetivamente. Contudo, é de salientar que as transferências pagas a outros subsectores, designadamente ao abrigo das leis de financiamento,² são consideradas como despesa da AC.

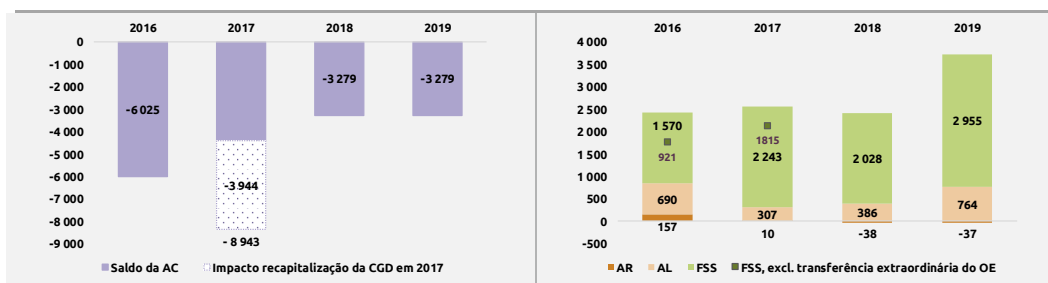
Administração Regional e Local (ARL)³

Em 2019 o subsector da ARL voltou a apresentar um saldo orçamental positivo (727 M€), consolidando uma situação de excedente que se verifica desde 2012. O saldo apurado revela também uma melhoria de 380 M€ relativamente a 2018. Para este resultado contribuiu um aumento da receita, em particular da componente não fiscal e não contributiva, que mais do que compensou o acréscimo da despesa, beneficiada, em contas nacionais, pela venda de terrenos do Município de Lisboa. De facto, o maior contributo para a melhoria do saldo da ARL decorreu da Administração Local (AL), como se detalha mais abaixo (Gráfico 17). De referir que a receita e despesa das administrações subnacionais representaram em 2019, respetivamente, 13,4% e 10,4% do total consolidado das AP, valores praticamente inalterados face ao ano anterior, cabendo a maior expressão financeira à AL (10,2% e 7,9%, respetivamente).

Gráfico 15 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)

Saldo orçamental da AC

Saldo orçamental da ARL e FSS



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Administração Regional (AR)

Em 2019, e à semelhança de 2018, a AR registou um défice orçamental (37 M€) interrompendo a sucessão de excedentes verificados a partir de 2013 (Gráfico 15). Mais de metade do aumento da receita regional decorreu da receita fiscal. No entanto, aumentos da despesa, em particular quanto a pessoal, prestações sociais e investimento, contribuíram para uma variação homóloga do saldo praticamente nula, não obstante a diminuição da outra despesa de capital que em 2019 reflete um menor apoio financeiro da Região Autónoma dos Açores à SATA (7,5 M€ em 2019, 76 M€ em 2018). São ainda de assinalar as transferências recebidas da AC (590 M€ em 2019, cerca de 20% da receita da AR), das quais 462 M€ respeitam a transferências do OE ao abrigo da lei de finanças regionais (+5,8% face a 2018).⁴

Administração Local (AL)

A AL apresentou um excedente orçamental pelo nono ano consecutivo. O saldo alcançado em 2019 (764 M€), representa o segundo melhor resultado obtido desde 2011 (o máximo ocorreu em 2012, beneficiando da venda de terrenos do aeroporto de Lisboa). A variação positiva do saldo em 2019 (379 M€) decorreu do aumento da receita que mais do que compensou o acréscimo global da despesa (em mais de quatro vezes). Para esta evolução foi decisiva uma operação de venda de terrenos por parte do Município de Lisboa (273,9 M€), que, na ótica da contabilidade nacional, abate à outra despesa de capital.⁵ Excluindo este efeito, observar-se-ia, ainda assim, uma melhoria do saldo. Porém, esta seria quase nula se descontado o impacto do pagamento efetuado em 2018 por aquela autarquia na sequência de decisão judicial (96 M€).⁶

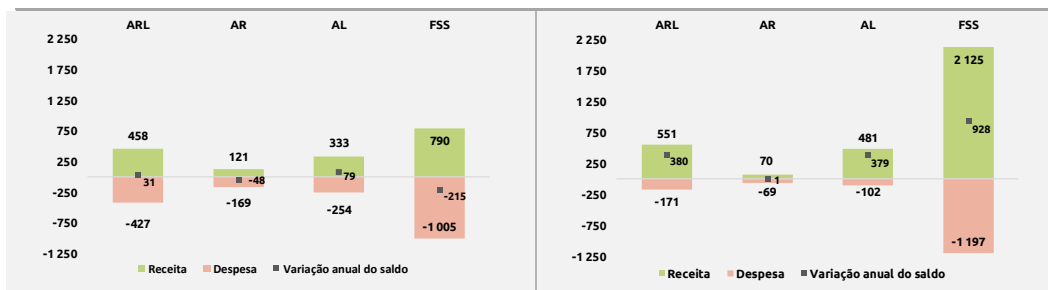
Para o aumento da receita da AL em 2019 de 481 M€ contribuiu sobretudo a evolução favorável da receita não fiscal e não contributiva. A variação deste agregado em 2019 (+329 M€) beneficiou: i) do aumento superior a 10% das transferências de outros subsectores, quase na totalidade da AC,⁷ onde se incluem as efetuadas ao abrigo da Lei das Finanças Locais através do OE; ii) das vendas que mais do que compensaram os decréscimos noutras receitas correntes; iii) do maior volume de fundos comunitários. A receita fiscal, não obstante ter crescido menos do que em 2018, favoreceu o saldo em 138 M€. Este crescimento da receita de impostos ancorou-se sobretudo nos contributos da derrama e do IMT.

A variação global da despesa global da AL (+102 M€) decorreu do crescimento da despesa corrente primária e do investimento, que mais do que anulou os efeitos decorrentes das operações relativas ao Município de Lisboa. Para a maior despesa corrente primária contribuiu o descongelamento de carreiras, com reflexo no aumento das despesas com pessoal (+6,8%) bem como o aumento de outras despesas correntes.

Gráfico 16 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€)

2018

2019



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: A soma dos contributos da AR e da AL quanto à receita e despesa não correspondem exatamente aos contributos destes agregados na perspetiva da ARL uma vez que existem fluxos intersectoriais entre a AR e a AL que consolidam.

Fundos da Segurança Social

Em 2019 os FSS continuaram a apresentar um excedente orçamental (2955 M€, Gráfico 15), que constitui um novo máximo da série estatística disponível desde 1995. Inversamente ao ano anterior, em que se registou uma deterioração do saldo deste subsector, observou-se em 2019 uma melhoria de 928 M€. Para esta variação contribuiu o efeito de base decorrente da eliminação a partir de 2018 da transferência extraordinária do OE destinada ao Sistema Previdencial – Repartição.⁸ Esta variação positiva ancorou-se num aumento da receita que permitiu mais do que compensar o acréscimo da despesa (Gráfico 16).

A evolução favorável da receita dos FSS em 2019 foi beneficiada pelo comportamento das contribuições sociais, bem como por outras receitas consignadas ao subsector. Constituindo a principal fonte de financiamento do subsector, a receita de contribuições sociais aumentou 1485 M€ em 2019, associada a uma conjuntura positiva do mercado de trabalho, que mais do que superou o acréscimo do total da despesa dos FSS (1197 M€). A evolução da receita foi ainda favorecida pelo aumento das transferências efetuadas ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) as quais registaram, ao contrário de 2018, um aumento (+333 M€), bem como pela variação positiva da receita consignada a este subsector de IVA social, adicional ao IMI e IRC.⁹

As prestações sociais acentuaram o seu crescimento em 2019. Este aumento que incide na principal componente de despesa dos FSS ascendeu a 1147 M€ correspondendo a uma variação de 5,4%. Para esta evolução contribuíram diversas medidas adotadas no sentido do alargamento da despesa com prestações sociais, nomeadamente das pensões, bem como a variação do número de beneficiários. De notar ainda que, apesar da queda continuada da despesa com prestações de desemprego nos últimos anos, a poupança daí resultante em 2019 é substancialmente inferior à obtida em anos anteriores.

1 – Excluindo transferências e juros pagos a outros subsectores das AP.

2 – O total de transferências pagas pela AC aos outros subsectores das AP ascendeu a 11 801 M€ em 2019 e o total de transferências recebidas dos restantes subsectores 1427 M€. Estas transferências são objeto de consolidação quando se considera o conjunto das AP, já que são despesa de um subsector, mas também receita de outro.

3 – Este subsector integra a Administração Regional (AR) - correspondente às Regiões Autónomas (RA) dos Açores e da Madeira - bem como a Administração Local (AL). No caso português, ambas estão incluídas no código S.1313 do SEC 2010, nomeadamente por a AR não cobrir todo o território nacional, correspondendo a AR e a AL a subdivisões daquele.

4 – Cf. Destaque do INE relativo ao Procedimento dos Défices Excessivos, de abril de 2020.

5 – Alienação em hasta pública dos antigos terrenos da Feira Popular de Lisboa e parcela de terreno anexa. Em contabilidade nacional, este tipo de operações traduz-se numa cessão de um ativo não financeiro não produzido (os terrenos), sendo o montante abatido às “outras despesas de capital”, onde se integram as despesas com a aquisição líquida deste tipo de ativos.

6 – Neste pressuposto a variação homóloga do saldo da AL seria de 9 M€. Refira-se que apesar de ter estado prevista uma *one-off* de natureza similar para 2019 no montante de 170 M€, esta medida acabou por transitar para 2020, encontrando-se implícita à POE/2020, num montante ligeiramente inferior (160 M€).

7 - As transferências recebidas da AC pela AL totalizaram 2980 M€ em 2019 (30% da receita da AL).

8 –Esta transferência iniciou-se em 2012, visando a cobertura do défice do sistema. Em 2018 e 2019, o OE não considerou qualquer transferência a este título pois previa-se um excedente no regime previdencial.

9 – Num total de 1176 M€ em 2019 (+232 M€ do que em 2018).



3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM 2019

O rácio da dívida pública prosseguiu em 2019 a trajetória descendente iniciada nos dois anos anteriores. Esta evolução contrasta com variação da dívida nominal cujo menor ritmo de crescimento foi justificado sobretudo pela capacidade de financiamento alcançada em 2019. A dívida líquida de depósitos da administração central acompanhou a trajetória da dívida pública, tendo-se reduzido em rácio do PIB e aumentado em termos nominais. Em termos de financiamento, o sector não residente reforçou a sua posição como maior credor de dívida pública em 2019.

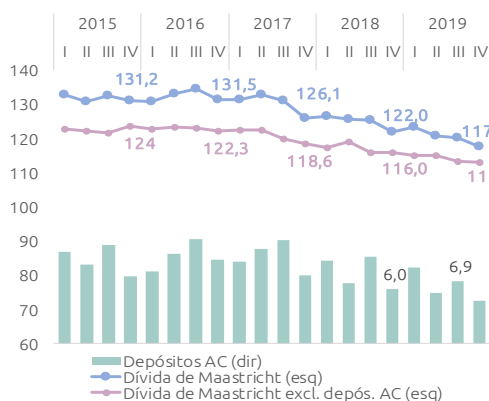
3.1 Dívida de Maastricht

No final de 2019, o rácio da dívida pública situou-se nos 117,7% do PIB, uma redução de 4,3 p.p. do PIB face ao ano anterior. Para esta evolução contribuiu favoravelmente o saldo primário (-3,2 p.p.) e o efeito bola de neve (-1,6 p.p.), onde o efeito crescimento mais do que compensou o impacto desfavorável do efeito juros. Em sentido contrário, o ajustamento défice dívida levou ao aumento do rácio em 0,5 p.p.. A acompanhar a evolução do rácio da dívida verifica-se igualmente uma redução da dívida líquida de depósitos de 116% do PIB em 2018 para 113,1% do PIB, influenciada pela diminuição dos depósitos da AC, em 1,3 p.p., para 4,7 % do PIB (Gráfico 17).

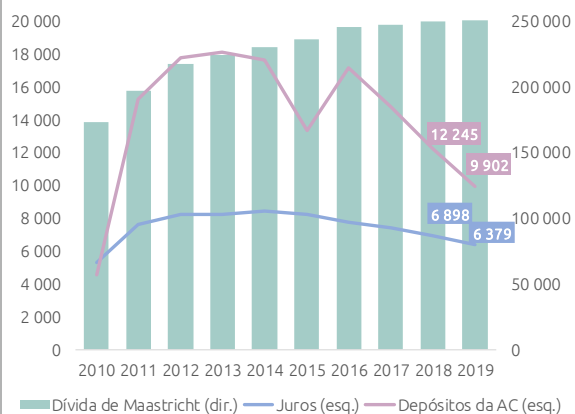
Em termos nominais, a dívida pública aumentou 0,7 mil M€ face ao final do ano anterior, fixando-se em 250 mil M€ em 2019. Os instrumentos financeiros que mais contribuíram para aquela variação foi o aumento do numerário e depósitos (+1000 M€) e os títulos de dívida (+2,3 mil M€), com destaque para a variação negativa dos títulos de maturidades mais curtas em detrimento de títulos de longo-prazo. Estes incrementos foram atenuados pela diminuição dos empréstimos (-2,6 mil M€), nomeadamente os de longo-prazo, devido à amortização antecipada de 2 mil M€ ao FEEF realizada em outubro de 2019.

Gráfico 17 – Evolução da dívida pública e dos juros

Dívida total e dívida líquida de depósitos da AC (% PIB)



Juros, depósitos da AC e dívida pública (em M€)



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

A variação da dívida das AP continuou a dever-se maioritariamente ao subsector da AC. Este subsector apresentou um aumento da dívida consolidada de 0,8 mil M€ em 2019, enquanto a dívida da ARL diminuiu ligeiramente (0,1 mil M€), tendo a dívida dos Fundos da Segurança Social mantido um contributo nulo.

3.2 Ajustamento défice-dívida

O excedente orçamental alcançado em 2019 justificou um menor aumento anual da dívida pública. Apesar da capacidade de financiamento de 404 M€ registada em 2019, verificou-se um aumento da dívida pública de 720 M€. Esta diferença entre a variação da dívida e o défice ficou a dever-se ao impacto desfavorável do ajustamento défice-dívida, que ascendeu a 1124 M€ (Quadro 8). Para tal concorreram o aumento da aquisição líquida de ativos financeiros, que explica mais do que a totalidade do ajustamento, e os passivos financeiros não incluídos na dívida. Em sentido contrário, as outras variações da dívida contribuíram para um menor ajustamento. Face a 2018, destaca-se o menor aumento da dívida (2087 M€ que compara com 720 M€ em 2019), justificado, na sua maior parte, pela evolução favorável do saldo orçamental das AP.

Quadro 8 – Ajustamento défice-dívida

	2018	2019
(1) Défice orçamental das AP	904	-404
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	1 183	1 124
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	-161	1 314
Numerário e depósitos	-1 525	-2 164
Títulos exceto ações	585	2 320
Empréstimos	64	112
Ações e outras participações	667	674
Outros ativos financeiros	48	372
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida (-)	-1 557	-686
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	-213	-877
(3) Variação da Dívida das AP	2 087	720
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	249 261	249 980
Dívida Pública (% do PIB)	122,0	117,7
<i>Por memória</i>		
Juros	6 898	6 379
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	2,8%	2,6%

Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

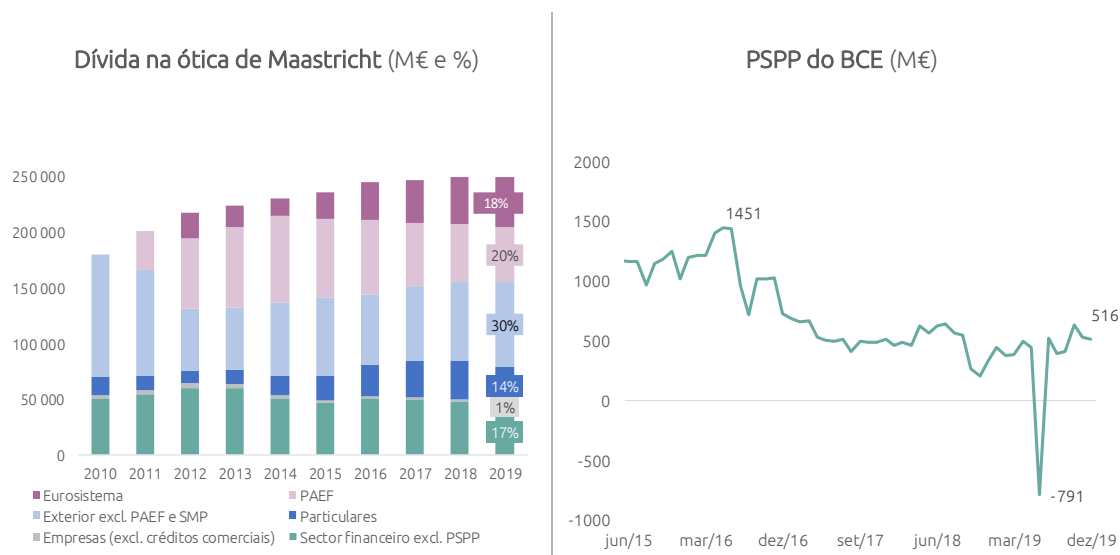
3.3 Sector financiador

O sector não residente reforçou a posição de maior credor da dívida das AP em 2019.

Os credores externos detinham, no seu conjunto, 68% da dívida em 2019, face a 66% no final de 2018 (painel esquerdo do Gráfico 18). Este aumento foi motivado pelo maior volume de dívida detido pelo exterior excluindo o PAEF e o SMP, que aumentou de 28% para 30% da dívida de Maastricht. Esta variação terá ficado a dever-se a outros credores externos, uma vez que tanto o PAEF como o SMP diminuíram a sua representatividade no total da dívida, nomeadamente através da amortização antecipada ao FEEF. No que respeita à dívida detida pelo sector residente, registou em 2019 uma ligeira diminuição, justificada pelo menor financiamento do sector financeiro, que passou de 19% para 17% do total.

Em 2019, o Eurosistema detinha cerca de 18% da dívida pública portuguesa. Ao longo de 2019 o BCE continuou a reinvestir os montantes detidos ao abrigo do programa de aquisição de dívida soberana (PSPP – *Public Sector Purchase Programme*), tendo em novembro retomado as compras líquidas sob este mesmo programa (painel direito do Gráfico 18). Em 2019, as compras líquidas de Obrigações do Tesouro por parte do Eurosistema ascenderam a 4,3 mil M€.

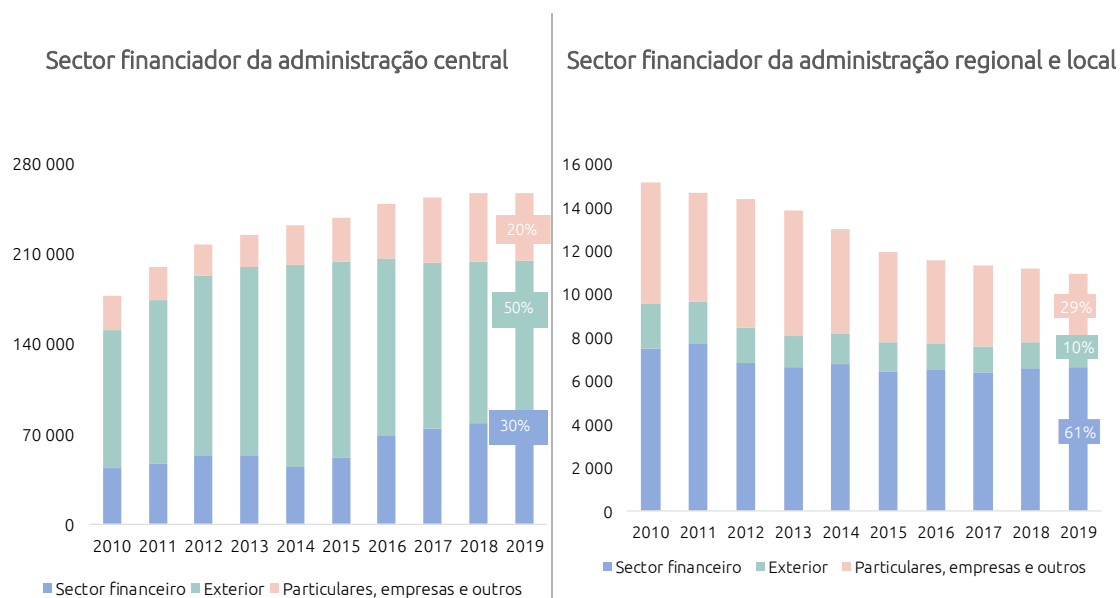
Gráfico 18 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht



Fontes: BdP, BCE e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: a soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento.

O financiamento da dívida da administração central e da dívida da administração regional e local registou em 2019 pequenas variações de sentido oposto. A dívida da AC aumentou 0,2 mil M€ em resultado de um aumento considerável do financiamento exterior (que financia 50% do total, painel esquerdo do Gráfico 19), tendo sido parcialmente contrariado pela diminuição do financiamento do sector financeiro (30%) e, em menor escala, dos particulares, empresas e outros (20%). Em sentido oposto, a dívida da ARL diminuiu cerca de 0,2 mil M€, apresentando variações pouco significativas entre sectores financiadores face ao ano anterior (painel direito do Gráfico 19).

Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida consolidada (M€ e % do total)

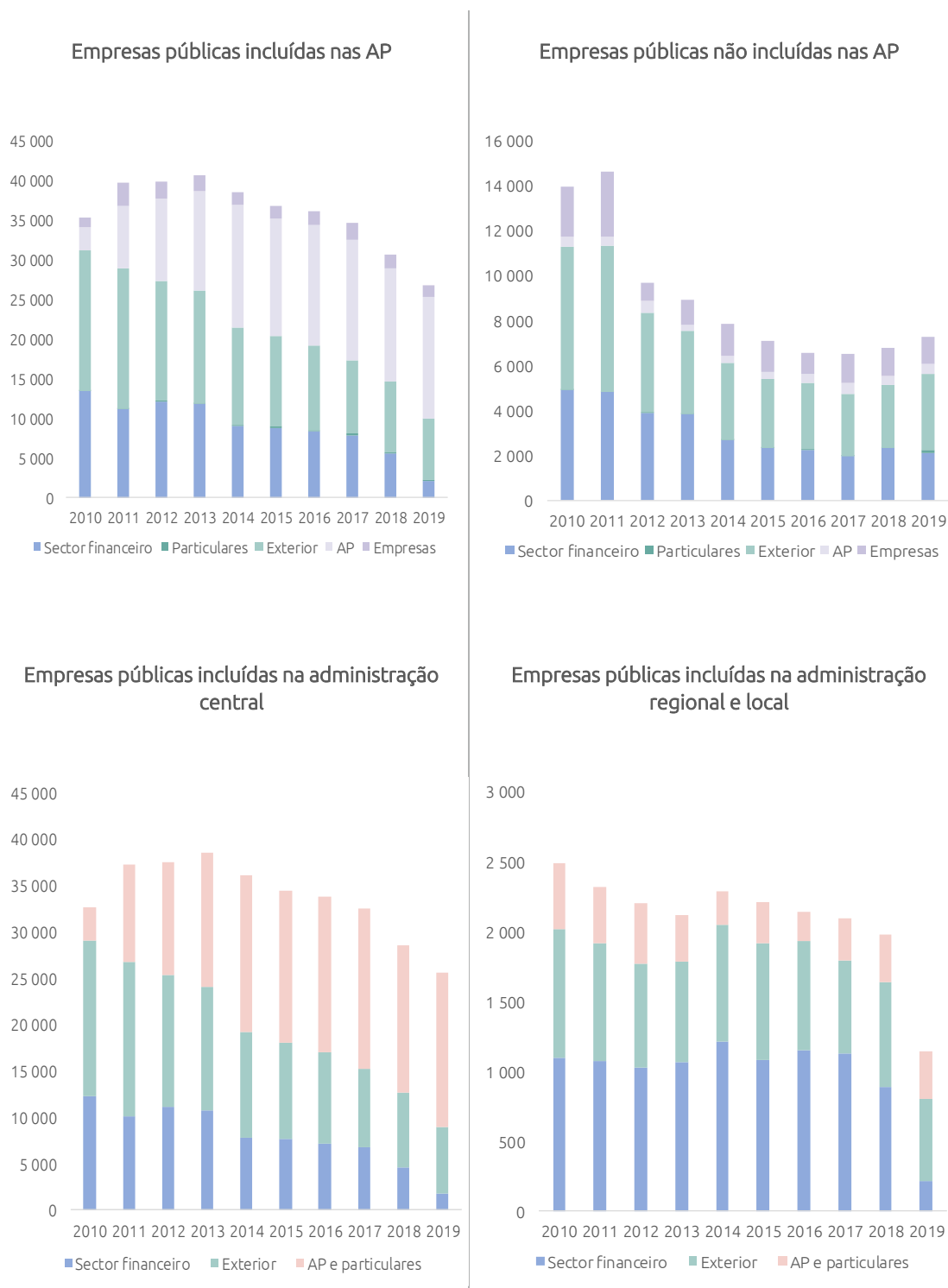


Fontes: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: A soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento. As escalas dos gráficos são diferentes por conveniência de representação gráfica.

A dívida das empresas públicas incluídas nas AP diminuiu em 2019, com destaque para a redução do financiamento concedido pelo sector financeiro residente. A dívida destas empresas continuou a trajetória descendente iniciada em 2014, situando-se em 26,7 mil M€, o que corresponde ao valor mais baixo desde 2009 (24 mil M€). Comparativamente a 2018, verificou-se uma diminuição de 3,9 mil M€, dos quais 3,5 mil M€ resultantes da variação negativa do financiamento assegurado pelo sector financeiro (painel superior esquerdo do Gráfico 20). Destaque ainda para a diminuição do financiamento exterior, em detrimento do financiamento assegurado pelas AP. Em sentido contrário, a dívida das EP não incluídas nas AP registou o segundo ano de aumento consecutivo, passando de 6,8 mil M€ para 7,3 mil M€. O financiamento externo registou a variação positiva mais significativa, aumentando 0,6 mil M€ (painel superior direito do Gráfico 20).

As empresas incluídas na administração central e na administração regional e local registaram uma diminuição da dívida, em particular da dívida financiada pelo sector financeiro. Nas empresas da administração central o ligeiro aumento do financiamento assegurado por particulares (+0,7 mil M€) foi mais do que compensado pela diminuição do financiamento do setor financeiro (-2,8 mil M€) e do exterior (-1 mil M€), resultando numa variação de -3,1 mil M€, para 25,6 mil M€ no final de 2019 (painel inferior esquerdo do Gráfico 20). Nas empresas incluídas na ARL, verificou-se uma diminuição transversal a todos os sectores financiadores, com principal destaque para a redução do financiamento do sector financeiro, que originou um decréscimo de 0,8 mil M€ da dívida deste subsector (painel inferior direito do Gráfico 20).

Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€)



Fontes: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: As escalas dos gráficos são diferentes por conveniência de representação gráfica.



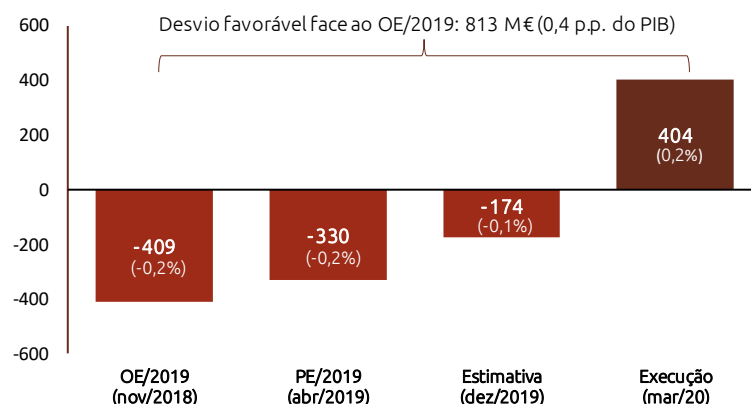
4. COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A análise apresentada neste capítulo encontra-se prejudicada pela introdução da nova base de contas nacionais, ocorrida em setembro 2019. Esta alteração não permite que os resultados de execução orçamental objeto de análise no capítulo anterior sejam diretamente comparáveis com a previsão constante na conta do OE/2019 aprovada pela Assembleia da República. O impacto dessas alterações já objeto de análise no [relatório n.º 11 de 2019 do CFP](#) teve efeito no nível de algumas componentes orçamentais. Neste âmbito destacam-se os impostos, as vendas e as prestações sociais com reflexos importantes em alguns subagregados, como sejam a receita fiscal, receita não fiscal, carga fiscal, consumo público, e peso das prestações sociais na estrutura da despesa pública. Em face destas alterações, procedeu-se a uma comparação apenas ao nível dos agregados e alguns subagregados da receita e da despesa, incluindo quando possível uma referência comparativa a algumas rúbricas orçamentais. No que respeita à dívida das AP considerou-se apenas para efeitos de comparação, a dívida nominal dada a existência de informação disponível sobre os juros capitalizados dos certificados de aforro na dívida pública que permite estimar uma dívida nominal comparável.

4.1 Conta das Administrações Públicas

O excedente orçamental apurado pelas autoridades estatísticas nacionais para 2019 foi melhor do que o previsto pelo MF nos documentos de programação orçamental. Este resultado que ascendeu a um saldo orçamental positivo de 404 M€ (correspondente a 0,2% do PIB anual) reflete um desvio de favorável de 813 M€ (ou 0,4 p.p. do PIB) em relação ao previsto no OE/2019 (-0,2% do PIB). A despesa explica cerca de dois terços deste desvio (65%), ao registar um aumento inferior ao previsto no OE/2019, devendo-se o restante à receita em consequência de um crescimento acima do antecipado pelo MF. Esta divergência de previsão face ao saldo apurado mantém-se igualmente no PE/2019 e na POE/2020, com uma diferença respetivamente de 0,4 p.p. e 0,3 p.p. do PIB.

Gráfico 21 – Saldo orçamental das AP em 2019: do OE/2019 até ao resultado alcançado (em M€ e em % do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: valores não ajustados; a estimativa foi incluída no relatório da POE/2020 e a execução corresponde ao apuramento preliminar efetuado pelo INE.

A receita total das AP registou um crescimento superior ao previsto no OE/2019, devido ao desvio favorável ocorrido na receita corrente. Em 2019, a receita pública cresceu 3,8%, 0,3 p.p. acima do objetivo inscrito no OE/2019 (3,5%). Este desempenho resultou, exclusivamente, do crescimento da receita corrente (3,9% vs. 2,9% no OE/2019) que reflete entre outros, o comportamento das contribuições sociais. Em contraste, a receita de capital registou uma execução abaixo do previsto pelo MF (-9,6% vs. 59,4% no OE/2019). O menor montante de recuperação da Garantia do BPP face ao previsto, assim como, o montante de transferências provenientes da União Europeia inferior ao previsto influenciaram uma execução da receita de capital aquém do esperado. Em termos nominais, o desvio positivo na receita das AP ascendeu a 287 M€, traduzindo o maior nível de receita corrente arrecadada (859 M€), que mais do que compensou o desvio negativo verificado no conjunto da receita de capital (-572 M€).

Quadro 9 – Conta das administrações públicas: desvios face ao OE/2019 (em M€)

	2018		2019		Variação (em M€)		Variação (em %)		Desvios face ao OE/2019
	Execução	OE/2019	Execução	OE/2019	implicita no OE/2019	2018/19	implicita no OE/2019	2018/19	
Receita Total	87 695	90 721	91 008	90 721	3 026	3 313	3,5	3,8	287
Receita corrente	86 867	89 400	90 259	89 400	2 534	3 393	2,9	3,9	859
Receita de capital	829	1 321	749	1 321	492	-80	59,4	-9,6	-572
Despesa Total	88 606	91 130	90 604	91 130	2 524	1 998	2,8	2,3	-526
Despesa Primária	81 708	84 263	84 225	84 263	2 555	2 517	3,1	3,1	-38
Despesa corrente primária	75 399	77 932	78 112	77 932	2 533	2 713	3,4	3,6	180
Despesa de capital	6 309	6 331	6 113	6 331	22	-196	0,4	-3,1	-218
Juros	6 898	6 867	6 379	6 867	-31	-519	-0,4	-7,5	-488
Saldo global	-911	-409	404	-409	502	1 315			813
<i>em % do PIB</i>	-0,4	-0,2	0,2	-0,2	0,3	0,6			0,4
Saldo Primário	5 987	6 458	6 783	6 458	471	796			325
PIB nominal	204 305	209 322	212 303	209 322	5 017	7 998	2,5	3,9	2 981

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de medidas temporárias e não recorrentes detalhadas no Quadro 16 (em anexo); a execução corresponde aos valores apurados pelo INE; os desvios de sinal positivo no saldo global e no saldo primário correspondem a desvios favoráveis face ao OE/2019.

A despesa das administrações públicas ficou 526 M€ abaixo do previsto no OE/2019. A despesa com juros deu um contributo importante para este resultado, uma vez que ficou 488 M€ abaixo do valor considerado no OE/2019 (Quadro 9).¹⁴ A despesa primária ficou praticamente em linha com o previsto porque o desvio desfavorável de 180 M€ na despesa corrente primária¹⁵ foi mais do que compensado por um desvio favorável de 218 M€ na despesa de capital. No âmbito desta última, o desvio desfavorável nas “outras despesas de capital” (devido ao facto de a recapitalização do Novo Banco ter sido maior em 749 M€ face ao previsto no OE/2019 e também devido à imprevista decisão judicial de compensação à Autoestradas do Douro Litoral em 219 M€) foi mais do que acomodado pelo comportamento da FBCF, que no ano passado voltou a ficar bastante aquém do previsto.¹⁶ Em percentagem do PIB, a despesa pública ficou 0,9 p.p. abaixo do previsto no OE/2019 (embora a dimensão deste desvio esteja influenciada pelo facto de o PIB nominal ter ficado quase 3 mil M€ acima do previsto).

Caixa 4 – Comparação com a estimativa para 2019 subjacente à POE/2020

A POE/2020, apresentada em dezembro do ano passado, incluiu uma estimativa para 2019, compatível com a nova base das contas nacionais, o que não sucede com as previsões apresentadas nos anteriores documentos de programação orçamental que foram anteriores à alteração da base estatística. Dado o diferente prazo de apresentação da POE/2020,¹ esta incorporou um maior nível de informação referente à execução daquele ano, por comparação às propostas orçamentais apresentadas dentro do calendário geral previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (até 15 de outubro do ano anterior ao qual o OE se refere).² Na POE/2020 o MF considerou para 2019 um défice orçamental correspondente a 0,1% do PIB nominal, 0,3 p.p. abaixo do excedente apurado preliminarmente pelo INE (Quadro 10).

Para aquela diferença contribuiu uma execução mais favorável da despesa relativamente à estimativa do MF (em 0,7 p.p. do PIB) que mais do que compensou a execução da receita ter ficado abaixo do estimado (-0,4 p.p. do PIB). O efeito denominador resultante de o PIB de 2019 apurado pelo INE ter sido superior em 1526 M€ ao considerado na POE/2020 acentua o efeito favorável na despesa (menor despesa que o estimado e calculada em relação a um PIB maior) enquanto na receita, uma execução superior ao estimado em dezembro resulta num efeito favorável mais reduzido, ou até mesmo negativo. A este respeito veja-se o caso no Quadro 10 de variações em sentido contrário de magnitude equivalente em termos nominais, mas com resultados diferentes quando expressos em função do produto – por exemplo, impostos indiretos e a venda de bens e serviços no caso da receita e despesas com pessoal e prestações sociais quanto à despesa).

¹⁴ Nos últimos anos a despesa com juros ficou sempre aquém da previsão inicial do MF, apurando-se um desvio favorável de 3 mil M€ em termos acumulados desde 2015.

¹⁵ As despesas com pessoal ficaram 255 M€ acima do previsto no OE/2019. Para esse desvio terá contribuído um maior impacto do descongelamento de carreiras face ao inicialmente previsto, bem como um maior efeito volume decorrente do crescimento do emprego público. Acresce que na conta apresentada no OE/2019, o MF considerou logo à partida uma parte da dotação provisional (200 M€) nesta rubrica, mas o reforço com contrapartida naquela dotação ascendeu a 236 M€ em 2019, como se observa no Quadro 6 da Caixa 2.

¹⁶ No OE/2019, o MF previa que o investimento público em grandes projetos estruturantes atingisse 1100 M€, na expectativa de uma maior execução de fundos europeus no âmbito do Portugal 2020. Contudo, não se encontra disponível informação que permita avaliar o grau de execução desses projetos.

Quadro 10 – Comparação com a estimativa para 2019 subjacente à POE/2020 (M€)

	Execução [A]		Estimativa OE/2020 [B]		Diferença [C]=[A]-[B]	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	p.p do PIB
Receita Total	91 008	42,9	91 213	43,3	-205	-0,4
Receita corrente	90 259	42,5	90 473	42,9	-214	-0,4
Receita fiscal	53 013	25,0	52 909	25,1	104	-0,1
Impostos indiretos	32 148	15,1	31 963	15,2	186	0,0
Impostos diretos	20 865	9,8	20 946	9,9	-81	-0,1
Contribuições sociais	25 342	11,9	25 256	12,0	87	0,0
Das quais: efetivas	20 598	9,7	20 570	9,8	28	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	11 903	5,6	12 308	5,8	-405	-0,2
Vendas de bens e serviços	7 389	3,5	7 550	3,6	-161	-0,1
Outra receita corrente	4 514	2,1	4 758	2,3	-243	-0,1
Receitas de capital	749	0,4	739	0,4	9	0,0
Despesa Total	90 604	42,7	91 387	43,4	-782	-0,7
Despesa primária	84 225	39,7	84 861	40,3	-636	-0,6
Despesa corrente primária	78 112	36,8	78 593	37,3	-481	-0,5
Consumo intermédio	10 991	5,2	11 271	5,3	-280	-0,2
Despesas com pessoal	22 799	10,7	22 701	10,8	98	0,0
Prestações sociais	38 684	18,2	38 749	18,4	-65	-0,2
que não em espécie	34 731	16,4	34 730	16,5	1	-0,1
em espécie	3 953	1,9	4 020	1,9	-66	0,0
Subsídios	887	0,4	872	0,4	15	0,0
Outra despesa corrente	4 750	2,2	5 000	2,4	-250	-0,1
Despesas de capital	6 113	2,9	6 267	3,0	-154	-0,1
FBCF	3 980	1,9	4 168	2,0	-188	-0,1
Outras despesas de capital	2 133	1,0	2 100	1,0	34	0,0
Juros	6 379	3,0	6 526	3,1	-147	-0,1
Saldo global	404	0,2	-174	-0,1	578	0,3
Saldo primário	6 783	3,2	6 352	3,0	431	0,2
Carga fiscal	73 612	34,7	73 480	34,9	132	-0,2
Despesa corrente	84 491	39,8	85 119	40,4	-628	-0,6
PIB nominal	212 303	:	210 774	:	1 529	:

Fontes: INE (execução) e MF (estimativa para 2019 subjacente à POE/2020). Cálculos do CFP.

Em termos absolutos, a diferença na despesa situou-se 782 M€ abaixo do estimado pelo MF. O consumo intermédio e outra despesa corrente, bem como o investimento e a despesa com juros explicam uma execução aquém do esperado mais do que compensando outras rubricas da despesa, designadamente com pessoal, que se vieram a situar acima daquela estimativa (Quadro 10). Na receita, as maiores diferenças ocorreram na receita corrente não fiscal e não contributiva, cuja execução se situou cerca de 400 M€ abaixo do estimado pelo MF. Estas diferenças foram, no entanto, parcialmente compensadas por uma execução mais favorável do que o estimado para a receita fiscal e contributiva.

1 – O que decorreu da realização de eleições legislativas em 6 de outubro de 2019 (cf. n.º 2 do artigo 12.º - E da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que se mantém em vigor por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou a nova Lei de Enquadramento Orçamental – LEO, na sua redação atual).

2 – Cf. n.º 1 do mesmo artigo referido na nota acima.

4.2 Dívida pública

Estima-se que as previsões da dívida nominal apresentadas nos documentos de programação orçamental para 2019 tenham ficado acima do valor apurado pelas autoridades estatísticas nacionais. Este cálculo sustenta-se na informação disponibilizada pelo BdP sobre a revisão da dívida que passou o incluir os juros capitalizados dos certificados de aforro.¹⁷ Incorporando nas previsões do MF o impacto de cerca de 4 mil M€ relativo à inclusão dos juros, aquelas previsões ter-se-iam situado cerca de 2 mil M€ acima do valor de 250 mil M€ que a dívida registou no final de 2019.

Mesmo considerando a estimativa mais recente para o rácio da dívida em 2019 avançada pelo MF na POE/2020 (118,9%) que considera uma dívida nominal compatível com a nova série estatística para a dívida pública, a magnitude da recente revisão do PIB nominal afeta, uma vez mais, a comparação direta com o rácio da dívida apurado para esse ano (117,7% do PIB). Esta diferença que corresponde a 1,1 p.p. do PIB é explicada em cerca de três quartos pela revisão em alta do PIB (efeito denominador), devendo-se o restante quarto a um menor montante de dívida nominal face ao estimado (efeito do numerador).

¹⁷ A análise destas revisões estatísticas constam do [relatório n.º 11 de 2019 do CFP](#).



5. ANEXOS

Caixa 5 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (*Expenditure Benchmark*)

A aferição do cumprimento da regra resulta do algoritmo de cálculo adotado pela Comissão Europeia (CE). A informação utilizada pelo CFP para o cálculo do desvio sustenta-se na estimativa provisória e preliminar apurada pelas autoridades estatísticas nacionais respetivamente para os anos de 2018 e 2019, bem como, nos dados da CE constantes das previsões da primavera de 2018 e 2019.

O presente exercício insere-se no âmbito de uma avaliação *ex post* que tem por objetivo indicar a existência ou não de desvio significativo. Os quadros seguintes apresentam os passos para o cálculo que determinam a verificação do cumprimento da regra conforme descrita na [Caixa disponibilizada no sítio internet do CFP – Benchmark da despesa](#)

Cálculo da despesa agregada corrigida: Utiliza informação de algumas das componentes da despesa e receita das administrações públicas subjacentes à estimativa para 2018 e 2019 apuradas pelas autoridades estatísticas, exceto o montante das medidas temporárias e não recorrentes que segue a classificação do CFP (Quadro 17, em anexo).

Quadro 11 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€)

CÁLCULO DA DESPESA AGREGADA CORRIGIDA	2018	2019	Fórmulas
Despesa das Administrações públicas	88,6	90,6	(1)
Juros	6,9	6,4	(2)
Despesa pública em programas da UE cobertos por receita proveniente de fundos da UE	1,1	1,2	(3)
Formação Bruta de Capital Fixo coberta por financiamento nacional	3,3	3,4	(4)
Média Anual da Formação Bruta de Capital Fixo entre t-3 e t	2,9	3,0	(5)
Despesa cíclica com subsídios de desemprego	-0,2	-0,1	(6)
Total de medidas discricionárias da receita	-0,3	0,0	(7)
Medidas temporárias e não recorrentes da receita	0,2	0,1	(8)
Medidas temporárias e não recorrentes da despesa	-1,1	-1,4	(9)
Medidas temporárias e não recorrentes	-1,0	-1,3	(10)=(8)+(9)
Total de medidas discricionárias da receita (MDR) líquidas de medidas temp. e não recorr.	-0,4	0,1	(11)=(7)-(8)+(8)ano _(t-1)
Despesa agregada corrigida* (nominal)	80,4	82,8	(12)=(1)-(2)-(3)-(4)+(5)-(6)
Despesa agregada corrigida excl. medidas temp. e não recorr.* (nominal)	79,3	81,4	(13)=(12)+(9)
Despesa agregada corrigida excl. MDR(a) e medidas na Receita por obrigatoriedade da lei (MROL)	80,7	82,8	(14)=(12)-(7)
Despesa agregada corrigida excl. MDR(a), MROL e medidas temp. e não recorr.* (nominal)	79,7	81,3	(15)=(13)-(11)
Crescimento anual da despesa pública líquida em % (nominal)	0,5	2,9	(16)=100*[(14)-(12) _{t-1}]/(12) _{t-1}
Crescimento anual da despesa pública líq. excl. med. Temp. e não recorr. em% (nominal)	4,8	2,5	(17)=100*[(15)-(13) _{t-1}]/(13) _{t-1}

Fontes: MF e CE. Cálculos do CFP. Nota: A despesa cíclica com subsídios de desemprego utiliza o recálculo da NAWRU efetuada pelo CFP de acordo com metodologia comum da CE. MDR: Medidas discricionárias do lado da receita, que considera a informação relativa aos anos de 2018 e 2019 constante nos quadros anexos ao Projeto Plano de Orçamento 2020 enviado às autoridades europeias em dezembro.

Cálculo da taxa de referência: Utiliza a informação da CE constante nas previsões da primavera de 2018 e 2019 relativas: (i) à taxa média de crescimento do produto potencial a 10 anos; (ii) deflador do PIB; (iii) Despesa primária em rácio do PIB.

Quadro 12 – Cálculo da taxa de referência do *benchmark* da despesa

Cálculo da taxa de referência aplicável do benchmark da despesa	2018	2019	Fórmulas
Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (real)	-1,2	-0,7	(18)=(19) - (20)
Média geométrica da taxa de crescimento do Produto Potencial de 10 anos (real)	0,2	0,8	(19)
SF 2018 Ano 2019 com base no horizonte [2013 - 2022]	0,2		
SF 2019 Ano 2020 com base no horizonte [2014 - 2023]		0,8	
Margem de convergência recalibrada	1,4	1,5	(20)=(21) x (22)
Margem de convergência	1,2	1,2	(21)= 50 / (22)
Despesa primária do (Ano n-1) em % PIB com base no SF Ano (n-1)	40,8	40,5	(22)
Ajustamento mínimo recomendado > = 0,6	0,6	0,6	(23)
Deflator do PIB (variação %) Avaliação do Ano n com base no SF Ano (n-1)	1,4	1,4	(24)
Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (nominal)	0,2	0,7	(25)=[(1+(18)/100)*(1+(24)/100)-1]x100

Fontes: CE. Cálculos do CFP. Nota: SF Ano (n-1) significa Spring Forecast da CE relativo ao ano anterior ao da informação em análise, ou seja, a análise do ano de 2019 utiliza a previsão da primavera de 2018 (SF 2018).

Aferição do cumprimento da regra: Exercício que procede à comparação do resultado obtido por cada um dos indicadores acima identificados de forma a apurar o desvio e a distância do mesmo face ao limite máximo estabelecido de 0,5% do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos.

Quadro 13 – Aferição de *benchmark* da despesa

Desvio do benchmark da despesa ajustado de medidas temporária se não recorrentes	2018	2019	Fórmulas
Desvio no ano t (em mil M€)	-3,5	-1,5	(26)=[(8)-(17)]/100*(13) t-1
PIB nominal	204,3	212,3	(27)
Desvio no ano t, se negativo é um excesso face à taxa de referência da despesa (em % do PIB)	-1,7	-0,7	(28)=(26)/(27)*100
Desvio médio entre t-1 e t (em % do PIB)		-1,2	(29)=Média[(28) t-1 ;(28)]

Fontes: CE. Cálculos do CFP. Nota: Um desvio com sinal negativo, significa um excesso em relação ao *benchmark*, (Quadro 13). Este excesso de despesa implica para cada uma daqueles anos, um risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado, uma vez que é superior ao limite máximo admitido de 0,5%. Considerando a análise para o conjunto daqueles anos, o risco de desvio significativo mantém-se. O desvio médio de -1,2% do PIB é superior ao limite máximo cumulativo admitido que é de 0,5% do PIB, (o mesmo é dizer 0,25% do PIB em cada um dos anos).

Quadro 14 – Conta ajustada das administrações públicas

	M€		% do PIB		Variação anual			
	2018	2019	2018	2019	%	Ctva	M€	p.p. PIB
Receita Total	87 529	90 955	42,8	42,8	3,9	3,9	3 426	0,0
Receita corrente	86 867	90 259	42,5	42,5	3,9	3,9	3 393	0,0
Receita fiscal	51 637	53 013	25,3	25,0	2,7	1,6	1 377	-0,3
Impostos indiretos	30 956	32 148	15,2	15,1	3,9	1,4	1 193	0,0
Impostos diretos	20 681	20 865	10,1	9,8	0,9	0,2	184	-0,3
Contribuições sociais	23 835	25 342	11,7	11,9	6,3	1,7	1 507	0,3
Das quais: efetivas	19 128	20 598	9,4	9,7	7,7	1,7	1 471	0,3
Vendas e outras receitas correntes	11 395	11 903	5,6	5,6	4,5	0,6	509	0,0
Vendas de bens e serviços	7 129	7 389	3,5	3,5	3,6	0,3	260	0,0
Outra receita corrente	4 265	4 514	2,1	2,1	5,8	0,3	249	0,0
Receitas de capital	662	696	0,3	0,3	5,1	0,0	34	0,0
Despesa Total	87 482	89 236	42,8	42,0	2,0	2,0	1 754	-0,8
Despesa primária	80 584	82 857	39,4	39,0	2,8	2,6	2 273	-0,4
Despesa corrente primária	75 369	78 112	36,9	36,8	3,6	3,1	2 743	-0,1
Consumo intermédio	11 067	10 991	5,4	5,2	-0,7	-0,1	-76	-0,2
Despesas com pessoal	21 835	22 799	10,7	10,7	4,4	1,1	964	0,1
Prestações sociais	37 099	38 684	18,2	18,2	4,3	1,8	1 585	0,1
que não em espécie	33 472	34 731	16,4	16,4	3,8	1,4	1 258	0,0
em espécie	3 626	3 953	1,8	1,9	9,0	0,4	327	0,1
Subsídios	750	887	0,4	0,4	18,2	0,2	137	0,1
Outra despesa corrente	4 617	4 750	2,3	2,2	2,9	0,2	133	0,0
Despesas de capital	5 215	4 745	2,6	2,2	-9,0	-0,5	-471	-0,3
FBCF	3 795	3 980	1,9	1,9	4,9	0,2	185	0,0
Outras despesas de capital	1 421	765	0,7	0,4	-46,2	-0,7	-656	-0,3
Juros	6 898	6 379	3,4	3,0	-7,5	-0,6	-519	-0,4
Saldo global	47	1 719	0,0	0,8	:	:	1 672	0,8
Saldo primário	6 944	8 098	3,4	3,8	:	:	1 154	0,4
Carga fiscal	70 764	73 612	34,6	34,7	4,0	3,3	2 848	0,0
Despesa corrente	82 267	84 491	40,3	39,8	2,7	2,5	2 225	-0,5
PIB nominal	204 305	212 303	:	:	3,9	:	7 998	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes.

Quadro 15 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)

	2018	2019
(1) Saldo em Contabilidade Pública	-1,3	-0,3
Administração Central e Segurança Social	-1,4	-0,6
Administração Regional e Local	0,2	0,2
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	0,8	0,5
Diferenças de universo	0,0	0,0
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	1,7	1,8
Impostos e contribuições sociais *	0,4	0,1
Dif. entre juros pagos e devidos	0,2	0,4
Outros desfazamentos temporais (dos quais)	1,2	1,3
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	0,0	0,2
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	1,4	1,2
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	1,0	1,6
Outros ajustamentos (dos quais)	-0,9	-1,3
Injeções de capital (das quais)	-1,0	-1,6
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	-1,0	-1,6
Fundos de pensões	0,3	0,3
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	-0,4	0,2

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um défice em contas nacionais inferior/superior ao obtido na ótica da contabilidade pública.

Quadro 16 – Medidas temporárias e não recorrentes (em M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)	-2199	294	-509	580	-6186	-2333	780	-4213	-951	-1313
Recelta	87	840	444	1280		130	745	73	166	55
Recelta de repatriamento de capitais	87		259							
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IVA				186						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - Out. Imp. Ind.				116						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IRS ; IRC				690						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IMI ; IMT				53						
Regime excecional de regulariz. de dívidas à Seg. Social				234						
Sobretaxa em sede de IRS relativos a rendimentos de 2011		840	185							
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - Imp. Ind.							103			
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - IRS							29			
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - IRC							263			
Programa Esp. de Redução do Endivida/o ao Estado - dívidas à Seg. Social							47			
Recuperação de garantia do BPP								73	166	55
Contribuição para o Fundo Único de Resolução						130				
<i>Prepaid margins</i>							302			
Despesa	2286	546	952	700	6186	2463	-34	4286	1117	1368
Recelta de concessões (abate à despesa de capital)	-124	-54								
Transferências de capital (Banca)	2250	600	850	700	4994	2463		4098	892	1149
Pagamentos one-off à União europeia	160		102				77			
Financiamento ao Setor dos Transportes (assunções de dívida)					1192			111		
Entrega de Aeronaves F-16 à Roménia							-111	-41		
Incêndios florestais								60	130	
Devolução Taxa de Proteção Civil (Mun. Lisboa - decisão TC)								59		
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa									96	
Compensação à concessionária AEDL, S.A.										219
Fatores especiais (impacto no saldo)	-2538	-612								
Recelta										
Despesa	2538	612								
Entrega de submarinos	881									
Reclassificação de PPP	756	226								
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	900									
Operações Madeira (Via Madeira)		274								
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		112								
Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (impacto no saldo)	-4737	-318	-509	580	-6186	-2333	780	-4213	-951	-1313

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Trata-se de uma classificação que poderá vir a sofrer revisões em função de nova informação.

Quadro 17 – Medidas temporárias e não recorrentes (em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)	-1,2	0,2	-0,3	0,3	-3,6	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6
Recelta	0,0	0,5	0,3	0,8		0,1	0,4	0,0	0,1	0,0
Recelta de repatriamento de capitais	0,0		0,2							
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IVA				0,1						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - Out. Imp. Ind.				0,1						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IRS ; IRC				0,4						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IMI ; IMT				0,0						
Regime excecional de regulariz. de dívidas à Seg. Social				0,1						
Sobretaxa em sede de IRS relativos a rendimentos de 2011		0,5	0,1							
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - Imp. Ind.							0,1			
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - IRS							0,0			
Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado - IRC							0,1			
Programa Esp. de Redução do Endivida/o ao Estado - dívidas à Seg. Social							0,0			
Recuperação de garantia do BPP								0,0	0,1	0,0
Contribuição para o Fundo Único de Resolução						0,1				
<i>Prepaid margins</i>							0,2			
Despesa	1,3	0,3	0,6	0,4	3,6	1,4	0,0	2,2	0,5	0,6
Recelta de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0								
Transferências de capital (Banca)	1,3	0,3	0,5	0,4	2,9	1,4		2,1	0,4	0,5
Pagamentos one-off à União europeia	0,1		0,1				0,0			
Financiamento ao Setor dos Transportes (assunções de dívida)					0,7			0,1		
Entrega de Aeronaves F-16 à Roménia							-0,1	0,0		
Incêndios florestais								0,0	0,1	
Devolução Taxa de Proteção Civil (Mun. Lisboa - decisão TC)								0,0		
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa									0,0	
Compensação à concessionária AEDL, S.A.										0,1
Fatores especiais (impacto no saldo)	-1,4	-0,3								
Recelta										
Despesa	1,4	0,3								
Entrega de submarinos	0,5									
Reclassificação de PPP	0,4	0,1								
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,5									
Operações Madeira (Via Madeira)		0,2								
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1								
Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (impacto no saldo)	-2,6	-0,2	-0,3	0,3	-3,6	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Trata-se de uma classificação que poderá vir a sofrer revisões em função de nova informação.

Quadro 18 – Dinâmica da dívida

	2018	2019
Dívida Pública (% do PIB)	122,0	117,7
Varição da dívida (em p.p. do PIB)	-4,1	-4,3
Saldo primário	-2,9	-3,2
Efeito dinâmico (bola de neve)	-1,8	-1,6
- efeito juros	3,4	3,0
- efeito crescimento	-5,2	-4,6
Ajust. défice-dívida	0,6	0,5

Fontes: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: A explicação detalhada para a decomposição da variação no rácio da dívida usada neste quadro encontra-se na Caixa 3 do [Apontamento do CFP sobre Dívida Pública](#).

5.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo
BIORC	<i>Business Intelligence Orçamental</i>
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FSS	Fundos de Segurança Social
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MDR	Medidas discricionárias do lado da receita
MF	Ministério das Finanças
MLSA	<i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
MROL	Medidas na receita por obrigatoriedade da lei
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público Privadas
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
SEC	Sistema Europeu de Contas
SF	Spring Forecast
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SMP	<i>Securities markets programme</i>
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia
VH	Varição homóloga
VHA	Varição homóloga acumulada

5.2 Principais Fontes de Informação Estatística

Banco de Portugal (2020 a), Boletim Estatístico – fevereiro de 2020

Banco de Portugal (2020 b), BPstat | Estatísticas online

DGAEP (2020), Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre de 2019

DGO (2020), Síntese de execução mensal de fevereiro de 2020

IGCP (2020), Estatísticas online

INE (2019 a), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, 4.º trimestre de 2019

INE (2019 b), Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2020)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2018a), Relatório do Orçamento do Estado para 2019

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2019a), [Relatório do Orçamento do Estado para 2020](#)

5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das administrações públicas (em % do PIB).....	10
Gráfico 2 – Do saldo de 2018 ao saldo de 2019 (em % do PIB).....	11
Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2015 e 2019 (em % do PIB)	12
Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2013-2019] (em % do PIB).....	13
Gráfico 5 – Pilares de avaliação da trajetória de ajustamento ao OMP.....	14
Gráfico 6 – Contributos para a variação da receita das administrações públicas (VH, M€)	16
Gráfico 7 – Decomposição da variação homóloga trimestral e acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€).....	18
Gráfico 8 – Evolução da carga fiscal no período 2014-2019 (em p.p. do PIB).....	19
Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa pública em 2019 (em M€).....	21
Gráfico 10 – Evolução da despesa com prestações sociais	21
Gráfico 11 – Evolução das despesas com pessoal.....	22
Gráfico 12 – Evolução da FBCF (em M€).....	23
Gráfico 13 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2019	24
Gráfico 14 – Contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2019	28
Gráfico 15 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)	28
Gráfico 16 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€).....	29
Gráfico 17 – Evolução da dívida pública e dos juros	33
Gráfico 18 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht.....	35
Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida consolidada (M€ e % do total)	35
Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€)	37
Gráfico 21 – Saldo orçamental das AP em 2019: do OE/2019 até ao resultado alcançado (em M€ e em % do PIB).....	39

5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB).....	7
Quadro 2 – Receita Fiscal das administrações públicas em contabilidade nacional.....	17
Quadro 3 – Conta das administrações públicas.....	20
Quadro 4 – Cativações sobre a despesa efetiva da administração central em 2019 (em M€)	24
Quadro 5 – Utilização da reserva orçamental em 2019 (em M€)	25
Quadro 6 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2019 (em M€)	26
Quadro 7 – Dotações centralizadas no MF em 2019 (em M€)	27
Quadro 8 – Ajustamento défice-dívida.....	34
Quadro 9 – Conta das administrações públicas: desvios face ao OE/2019 (em M€)	39
Quadro 10 – Comparação com a estimativa para 2019 subjacente à POE/2020 (M€)	41
Quadro 11 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€)	43
Quadro 12 – Cálculo da taxa de referência do <i>benchmark</i> da despesa	44
Quadro 13 – Aferição de <i>benchmark</i> da despesa	44
Quadro 14 – Conta ajustada das administrações públicas.....	45
Quadro 15 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)	45
Quadro 16 – Medidas temporárias e não recorrentes (em M€).....	46
Quadro 17 – Medidas temporárias e não recorrentes (em % do PIB)	46
Quadro 18 – Dinâmica da dívida	47

5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução trimestral da receita acumulada de IRS, IRC e IVA	17
Caixa 2 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2019	24
Caixa 3 – Principais desenvolvimentos orçamentais por subsectores das Administrações Públicas	27
Caixa 4 – Comparação com a estimativa para 2019 subjacente à POE/2020	40
Caixa 5 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (<i>Expenditure Benchmark</i>)	43