



ANÁLISE DA REVISÃO AO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2020

julho 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 26 de junho 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	9
2. Transparência orçamental.....	11
3. Revisão do cenário macroeconómico para 2020	14
4. Análise da coerência do novo cenário orçamental.....	17
4.1 Revisão da previsão orçamental para 2020.....	17
4.2 Da conta de 2019 à nova previsão orçamental para 2020 (PAOE/2020).....	23
4.2.1 Saldo orçamental e saldo primário	23
4.2.2 Análise da previsão da receita pública na PAOE/2020	24
4.2.3 Análise da previsão da despesa pública na PAOE/2020.....	26
4.3 Quadro plurianual de programação orçamental (QPPO).....	31
5. Dívida pública	33
5.1 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado	33
5.2 Dinâmica da dívida.....	34
6. Riscos do cenário orçamental.....	37
7. Anexos	40
7.1 Lista de Abreviaturas.....	42
7.2 Principais Fontes de Informação Estatística.....	43
7.3 Índice de Gráficos.....	44
7.4 Índice de Quadros.....	44
7.5 Índice de Caixas.....	44



SUMÁRIO EXECUTIVO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP) e do artigo 19.º da lei de enquadramento orçamental (LEO), o presente relatório procede à análise da Proposta de Lei de Revisão do Orçamento do Estado para 2020.

Transparência orçamental

A lei de enquadramento orçamental determina a subordinação da aprovação e execução dos orçamentos dos serviços e das entidades das administrações públicas ao princípio da transparência orçamental. No entendimento do CFP esta proposta de revisão orçamental deveria ser acompanhada dos elementos informativos suficientes para justificar as alterações que modificam radicalmente o OE/2020 aprovado, apresentando um nível de detalhe pelo menos equivalente ao dos que acompanharam a proposta de lei de OE/2020. Tal não sucede.

Como referido pelo CFP [em maio](#), a ausência de elementos informativos essenciais “constitui uma lacuna importante no plano da transparência orçamental, com eventuais consequências na confiança dos agentes económicos, uma das dimensões mais relevantes da atual crise e, em termos mais gerais, na capacidade de escrutínio público das medidas e das políticas que têm vindo a ser adotadas neste contexto tão adverso.”

O relatório que acompanha esta proposta inclui previsões macroeconómicas para 2020 e 2021. Essas previsões não foram sujeitas à apreciação prévia por parte do CFP. A este respeito importa ter presente que, por se tratar de uma revisão orçamental e não da proposta de orçamento, não existe uma obrigação legal de submeter as previsões a essa apreciação prévia (processo de endosso). Contudo, a opção de não utilização deste mecanismo acaba por fragilizar a solidez institucional e a própria credibilidade dessas previsões enquanto ponto de referência na formação de expectativas dos agentes económicos.

Revisão do cenário macroeconómico

O cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (PAOE/2020) representa riscos orçamentais consideráveis ao ter uma perspetiva aparentemente otimista quando comparado com as previsões oficiais mais recentes para 2020 em importantes agregados macroeconómicos.

O novo cenário do Ministério das Finanças (MF) antecipa uma contração da atividade económica de 6,9% no ano corrente devido à incorporação de informação relativa ao impacto da COVID-19 na economia portuguesa. Esta previsão encontra-se no limite superior do intervalo de projeções das instituições oficiais (CE, BdP, FMI, OCDE). Se considerados apenas os cenários divulgados durante o mês de junho, o cenário do MF encontra-se fora do intervalo de valores, delimitado pelo CFP no seu cenário base (-7,5%) e pelo Banco de Portugal (BdP) (-9,5%).

Revisão do cenário orçamental para 2020

A nova previsão orçamental do MF para 2020 aponta para uma atualização significativa do saldo face ao apresentado em dezembro. Prevê-se agora um défice de 12579 M€, quando na previsão implícita ao OE/2020 se antecipava um excedente de 515 M€. Esta revisão reflete principalmente o impacto da deterioração do cenário macroeconómico decorrente da crise pandémica, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeadas por aquele fenómeno epidemiológico.

Dois terços da revisão de 13 mil milhões prevista para o saldo orçamental é explicada pela deterioração do cenário macroeconómico. A ação dos estabilizadores automáticos, que se reflete em maior grau na perda de receita fiscal e de contribuições, e em menor escala no aumento da despesa com subsídio desemprego, justifica 7792 M€ da revisão da receita das administrações públicas (8717 M€) e cerca de 8100 M€ da atualização em baixa do saldo orçamental previsto para 2020.

As medidas de resposta orçamental ao impacto económico da pandemia deverão ser responsáveis por 80% da atualização da previsão da despesa pública e aproximadamente um quarto pela revisão do saldo previsto para 2020. Esta estimativa do CFP, que aponta para um impacto orçamental direto daquelas medidas no saldo de 3408 M€ (1,7% do PIB), sustenta-se na quantificação de medidas realizada pelo MF e na informação adicional a ele solicitada, ainda que incompleta e prejudicada pela falta de esclarecimento a questões relevantes. Condicional a esta limitação, os cálculos do CFP apontam para que as medidas se reflitam sobretudo num acréscimo de subsídios e na perda de contribuições sociais. Os apoios financeiros a entidades externas às administrações públicas e o reforço da contribuição financeira para a União Europeia explicam mais 1700 M€ de despesa pública, acentuando a revisão do saldo face ao previsto no OE/2020. O impacto direto destas medidas na economia equivale a 2% do PIB.

Após o excedente alcançado em 2019 (0,2% do PIB), o MF antecipa que para 2020 o sector das Administrações Públicas atinja um défice de 6,3% do PIB, a maior deterioração num só ano do saldo orçamental na série estatística comparável das contas nacionais, disponível a partir de 1995.

O saldo primário, que exclui os encargos com juros, deverá também atingir uma posição deficitária, depois de cinco anos consecutivos de excedentes primários. Esta alteração no sinal do saldo primário reflete uma deterioração (6,4 p.p. do PIB) superior aos excedentes acumulados nos dois anos anteriores (2018, 2019).

Receita

De acordo com o Governo, a receita pública deverá atingir 43,4% do PIB nominal em 2020 (+0,5 p.p. do PIB face a 2019), em resultado do aumento da outra receita corrente e da receita de capital. Por seu turno, o peso da receita tributária e das contribuições sociais no produto deverá cair, fazendo com que a carga fiscal recue para 34,2% do PIB em 2020 (34,7% em 2019). Em termos nominais, espera-se que a receita pública se situe em 86 598 M€ em 2020, registando um decréscimo de 4410 M€ (-4,8%) face a 2019 e uma revisão em baixa de 8717 M€ (-9,1%) comparativamente com o previsto no OE/2020. A receita fiscal e contributiva explica, essencialmente, esta quebra,

determinada maioritariamente pelos estabilizadores automáticos dada a contração económica.

Tendo em consideração o novo enquadramento macroeconómico, o MF prevê que a receita fiscal seja inferior em 4123 M€ (-7,8%) ao alcançado em 2019, com as receitas líquidas de IVA e de IRC a serem determinantes para esta evolução. A justificar a queda destes dois impostos está a assunção de elasticidades implícitas substancialmente elevadas, o que contrasta com a rigidez prevista para a receita de IRS que, num contexto de forte contração das remunerações dos trabalhadores (-7%), deverá permanecer praticamente inalterada. Assim, e ainda que na totalidade da receita fiscal a previsão do MF seja relativamente prudente face à previsão macroeconómica (elasticidade de 1,3 face ao PIB nominal num contexto recessivo), existe o risco de a sua composição ser diferente da antecipada na PAOE/2020, por via do aparente desequilíbrio das elasticidades assumidas para as componentes mais relevantes da receita tributária. De acordo com o MF, verifica-se também que as contribuições sociais deverão registar uma contração considerável no ano de 2020 (-1283 M€; -5,1%). Ainda assim, e descontado o impacto das medidas adotadas, observa-se que, tal como para o IRS, o MF assume uma elasticidade das contribuições sociais efetivas face às remunerações anormalmente baixa (0,5), o que comporta um risco para a prossecução do objetivo global da receita pública inscrito na PAOE/2020.

A receita não fiscal e não contributiva deverá aumentar em resultado do crescimento das transferências correntes e de capital provenientes da União Europeia que em parte se enquadram no âmbito da resposta à pandemia de COVID-19. O aumento previsto para a outra receita corrente (702 M€; 15,6%), e para a receita de capital (711 M€; 95%) induzido parcialmente por aquelas transferências explicam integralmente o acréscimo esperado para a receita não fiscal e não contributiva (996 M€; 7,9%). A contrariar parte deste crescimento assinalam-se as vendas de bens e serviços que deverão diminuir 418 M€ (-5,7%) em 2020.

Despesa

Após ter diminuído nos dois últimos anos, o peso da despesa pública no PIB deverá aumentar de 43,5% em 2019 para 49,7% em 2020, o valor mais elevado desde 2014, ano em que ocorreu a operação de capitalização do Novo Banco. Face ao orçamento inicial para 2020, verifica-se uma revisão em alta em 6,2 p.p. do PIB, em grande parte devido às consequências económicas da pandemia de COVID-19 e às medidas discricionárias adotadas.

Em termos nominais, a nova previsão do MF aponta para que a despesa totalize 99 177 M€ - mais 8573 M€ (ou 9,5%) do que em 2019 – representando uma revisão em alta de 4377 M€ face ao orçamento inicial. Mais de três quartos do aumento no corrente ano deverá ser induzido pela despesa corrente primária, estando também previsto um acréscimo da despesa de capital. Os encargos com juros constituem a única rubrica da despesa que deverá registar uma diminuição face a 2019 e também a única que foi revista em baixa face ao OE/2020.

No âmbito da despesa corrente primária, destaca-se a revisão em alta dos subsídios e das prestações sociais - nas quais incidirá a maior parte do impacto das medidas do lado da despesa adotadas desde a crise pandémica - passando a estar previsto, em cada uma dessas rubricas, um aumento de 2 mil M€ face a 2019. O consumo intermédio deverá crescer em 2020, após ter diminuído no ano anterior, estando incorporada nesta rubrica a maior parte do reforço do programa Saúde e da dotação provisional. As despesas com pessoal e as “outras despesas correntes” também deverão aumentar, ainda que a revisão em alta nestas rubricas pareça insuficiente.

As despesas de capital deverão registar um aumento superior a 2 mil M€ relativamente ao executado em 2019, para o qual contribuirão a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e as “outras despesas de capital”. No âmbito desta última rubrica, assinala-se uma significativa revisão em alta porque passou a estar incorporado o empréstimo que o Estado irá conceder à TAP (946 M€), assim como um maior impacto resultante da injeção de capital no Novo Banco, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente (mais 435 M€ do que o previsto no OE/2020).

Dívida pública

De acordo com a PAOE/2020, a dívida de Maastricht deverá aumentar 16,7 p.p. em 2020, para 134,4% do PIB. O efeito dinâmico é determinante para esta evolução (10,6 p.p.), refletindo maioritariamente o contributo desfavorável do efeito do PIB e, em menor escala, do efeito dos juros. O efeito saldo primário e o ajustamento défice-dívida contribuem igualmente para agravamento do rácio da dívida respetivamente em 3,2 e em 2,9 p.p. do PIB.

O Ministério das Finanças prevê uma subida das necessidades brutas de financiamento do Estado de 9,6 mil M€ face ao OE/2020, motivada essencialmente pelo maior défice orçamental. O acréscimo de financiamento terá por base o recurso a emissões de dívida de longo prazo, nomeadamente através de Obrigações do Tesouro. Apesar do aumento nominal da dívida, não se antecipa uma deterioração significativa do custo de financiamento, dada a atual política monetária e a notação e perceção de risco da dívida portuguesa, devendo desta forma ser preservada a taxa de juro implícita prevista no OE/2020 (2,5%).

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

A PAOE/2020 preconiza a atualização para o ano em curso do limite de despesa da administração central financiada por receita geral. Esta proposta de alteração ao QPPO implica o aumento do limite de despesa de 54 525 M€ para 58 247 M€ (+3722 M€). São reforçados quatro programas das áreas social e económica revendo-se em baixa o limite do programa Gestão da Dívida Pública, refletindo a expectativa de uma menor despesa com juros face ao previsto no OE/2020. Não é possível aferir a compatibilidade do novo limite de despesa com o saldo orçamental em contas nacionais dada a insuficiente informação disponibilizada.

Riscos no cenário orçamental

Os riscos do cenário orçamental são historicamente elevados e maioritariamente de natureza descendente devido ao atual contexto de pandemia, cujo impacto orçamental em 2020 dependerá da extensão espacial e temporal deste fenómeno epidemiológico, não podendo ser excluído o risco de uma nova vaga de contágio e de novas restrições à atividade económica para a conter.

Desde o início da pandemia foram adotadas medidas que não têm um impacto direto do ponto de vista orçamental, mas que em muitos casos constituem passivos contingentes das administrações públicas (como sejam as linhas de financiamento com garantia do Estado e o regime de moratória pública), podendo em determinadas circunstâncias vir a agravar o saldo orçamental. Trata-se sobretudo de um risco que pode vir a onerar os saldos orçamentais e a dívida pública nos próximos anos.

A projeção para a contração do consumo privado afigura-se otimista no cenário subjacente à PAOE/2020, o que poderá implicar uma maior redução da receita fiscal do que o previsto no Relatório que acompanha a proposta de lei. Do lado da despesa, será importante a monitorização da evolução dos subsídios, uma vez que grande parte do impacto das novas medidas previstas na PAOE/2020 (com destaque para o *lay-off* simplificado) ocorrerá nessa rubrica. No âmbito das despesas de capital, destaca-se o risco descendente relacionado com a possibilidade de o empréstimo que o Estado português fará à TAP possa atingir 1200 M€ em vez dos 946 M€ considerados na PAOE/2020, em contabilidade nacional.



1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP) e do artigo 19.º da lei de enquadramento orçamental (LEO), o presente relatório procede à análise da Proposta de Lei de Alteração do Orçamento do Estado para 2020 (PAOE/2020). Este Relatório não foi antecedido por um parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas que estão subjacentes uma vez que as mesmas não nos foram disponibilizadas nos termos do [protocolo estabelecido entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas](#) para apreciação de documentos de programação orçamental.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#) relativa ao chamado Orçamento Suplementar para 2020 e apresentada na Assembleia da República em 9 de junho, e tem ainda em conta a informação adicional fornecida pelo MF em resposta a questões colocadas pelo CFP e recebida a 20, 24 e 25 daquele mês. A informação recebida não respondeu a todas as questões colocadas, razão pela qual permanecem dúvidas relevantes quanto às previsões orçamentais apresentadas e que são detalhadas no texto.

Os capítulos que se seguem encontram-se estruturados da seguinte forma. O Capítulo 2 apresenta uma nota sobre questões de transparência orçamental que se revelaram especialmente prejudicadas no processo em que se insere o PE/2020 e o PAOE/2020. No terceiro capítulo procede-se a uma breve apreciação do cenário macroeconómico que integra a proposta de alteração orçamental, a que se segue a aferição da coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com a informação disponível sobre as medidas previstas, procedendo-se no quinto capítulo à análise do endividamento previsto na PAOE/2020 e à evolução da dívida pública. No sexto capítulo procede-se a uma sistematização dos riscos para o cenário orçamental que o CFP considera mais relevantes.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação da evolução da situação orçamental.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos prestados por entidades do Ministério das Finanças (MF), designadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. A sua elaboração continua a ser prejudicada por insuficiências de transparência orçamental nos documentos que acompanham a PAOE /2020, bem como por dificuldades na obtenção de informação relevante.

A formulação e quantificação das medidas de política no Relatório constitui um problema que o CFP tem recorrentemente identificado, continuando a persistir no PAOE/2020, reduzindo a transparência do processo orçamental. A justificação da quantificação das medidas de política continua a apresentar insuficiências, a que acresce a prática recorrente de não se realizar uma avaliação *ex post*.



2. TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

De acordo com o artigo 19.º da Lei de Enquadramento orçamental (LEO), a aprovação e execução dos orçamentos dos serviços e das entidades das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da transparência orçamental. Dispõe a lei que “a transparência orçamental implica a disponibilização de informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do sector das administrações públicas, por subsector.” Quanto à informação a disponibilizar a mesma “deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar com precisão a posição financeira do sector das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.”¹

A LEO lista exhaustivamente os elementos que devem acompanhar a proposta de lei de Orçamento do Estado (artigo 37.º), mas não especifica os elementos informativos que devem acompanhar propostas de revisão da lei orçamental (artigo 59.º da LEO) que competem à Assembleia da República. No entendimento do CFP, por analogia com a proposta de lei orçamental, os elementos que acompanham a proposta de revisão orçamental devem ser os suficientes para justificar a extensão da revisão proposta. Uma proposta de revisão que dê origem apenas à transferência de verbas entre programas correspondentes a diferentes missões de base orgânica da competência da Assembleia (alínea d) do n.º 1 do artigo 59.º) sem com isso alterar o limite de despesa total do subsector da administração central e que não implique um aumento dos compromissos do Estado certamente precisará de ser acompanhada por menos elementos informativos do que uma outra que origine alterações em todas as revisões que competem à Assembleia que aumentem a despesa autorizada, os compromissos do Estado e os limites de endividamento. Importa assim caracterizar a proposta de revisão orçamental da proposta de Lei n.º 33/XIV.

Esta proposta de revisão é de grande alcance, alterando por completo a configuração do OE/2020, as premissas em que este assentava e a cobertura da autorização concedida pela Assembleia da República aquando da sua aprovação porquanto:

- i. O limite de endividamento líquido global direto autorizado é duplicado passando de 10 para 20 mil M€ (o equivalente a 10% do PIB previsto para 2020) ao abrigo do n.º 1 do artigo 166.º;
- ii. Os vários limites de despesa total são todos reforçados de forma substancial [valores não consolidados]:
 - a. o limite de despesa dos serviços integrados é elevado em 5787 M€ (de €176 227 219 715 para €182 014 446 594) (Mapa IV);

¹ Para uma caracterização mais geral da problemática da transparência orçamental ver o capítulo 6 do [Relatório do CFP n.º 7/2013](#) e as referências bibliográficas aí listadas.

- b. o limite de despesa dos SFA é elevado em 1266 M€, passando de €58 711 703 933 para 59 977 596 543 (Mapa IX);
 - c. o limite de despesa da Segurança Social é elevado em 3882 M€, passando de €49 231 263 898 a 53 112 874 574,92 (Mapa XII);
- iii. O limite máximo para a concessão de garantias, seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento e a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo ao abrigo do artigo 2.º (que altera o artigo 161.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março) é elevado em 18 150 M€ passando de 2700 M€ no OE aprovado para um total de 20 850 M€;
- iv. Os limites ao endividamento regional estabelecidos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas são suspensos;
- v. São adotadas novas medidas de política orçamental com elevada expressão financeira;
- vi. O OE/2020 foi elaborado na premissa de um crescimento do PIB real em 1,9%, que agora é revisto para uma recessão de 6,9%;
- vii. A autorização concedida pela Assembleia da República deveria conduzir, de acordo com o relatório que acompanhou a proposta de lei do OE/2020, a um excedente orçamental em contabilidade nacional de 0,2% do PIB e a 116,2% de dívida pública na definição de Maastricht. A revisão agora proposta deteriora o saldo em 6,5 p.p. do PIB (revisto para um défice de 6,3% do PIB) e incrementa a dívida em 18,2 p.p. do PIB (para 134,4% do PIB).

Tendo em conta esta caracterização, a proposta de revisão deveria ser acompanhada dos elementos informativos suficientes para justificar estas alterações que modificam radicalmente o OE/2020 aprovado, apresentando um nível de detalhe pelo menos equivalente ao dos que acompanharam a proposta de lei de OE/2020. Tal não sucede. Com efeito, verificam-se diversas insuficiências na informação que acompanha a proposta de lei em apreço:

- O impacto orçamental das medidas discricionárias não se encontra suficientemente detalhado quer para as que decorrem das medidas adotadas para o combate à COVID-19, quer para as que decorrem da aprovação do PEES (Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho).
- O recurso a financiamento ao abrigo de mecanismos europeus como o SURE, não parece ter reflexo no capítulo 3 (dinâmica da dívida) do relatório que acompanha a PPL;
- Não há informação que permita fazer a conciliação entre a ótica da contabilidade pública e a ótica da contabilidade nacional;
- Persiste a ausência do valor do PIB nominal, quando o relatório calcula rácios em percentagem desse valor; não obstante o mesmo ter sido posteriormente disponibilizado ao CFP, por uma questão de transparência deveria constar no relatório por forma a que o público em geral possa calcular outras grandezas em função desse valor. A mera disponibilização de valores arredondados para o crescimento do PIB e para o seu deflator não substitui a sua ausência por originar erros de arredondamento que podem ser consideráveis e por requerer conhecimentos nem sempre presentes na população em geral.

Como referido pelo CFP [em maio](#), a ausência de elementos informativos essenciais “constitui uma lacuna importante no plano da transparência orçamental, com eventuais consequências na confiança dos agentes económicos, uma das dimensões mais relevantes da atual crise e, em termos mais gerais, na capacidade de escrutínio público das medidas e das políticas que têm vindo a ser adotadas neste contexto tão adverso.”

O documento intitulado “Programa de Estabilidade 2020” (PE/2020) apresentado a 7 de maio de 2020 não incluiu nenhum cenário macroeconómico. Na sua análise a esse

documento o Conselho das Finanças Públicas apelou ao Governo a disponibilização “de informação prospetiva adequada no mais curto espaço de tempo, de modo a que os agentes económicos possam formar as suas expetativas e adequar as suas estratégias no sentido de se obter uma recuperação da economia e da coesão social tão rápida quanto possível.”

O relatório que acompanha esta PPL inclui previsões macroeconómicas para 2020 e 2021. Essas previsões não foram sujeitas à apreciação prévia por parte do CFP. A este respeito importa ter presente que por se tratar de uma revisão orçamental e não da proposta de orçamento não existe uma obrigação legal de submeter as previsões a essa apreciação prévia (processo de endosso) por parte do CFP, que é o organismo independente nacional. Contudo, a opção de não utilização deste mecanismo de endosso acaba por fragilizar a solidez institucional e a própria credibilidade dessas previsões enquanto ponto de referência na formação de expetativas dos agentes económicos.

A obrigação legal de sujeição das previsões orçamentais a um processo de endosso ou de produção independente decorre exclusivamente da legislação europeia, aplicando-se obrigatoriamente aos documentos de programação orçamental que devem ser apresentados no âmbito do Semestre Europeu: o Programa de Estabilidade e o Projeto de Orçamento. Com efeito, o n.º 1 do artigo 2.º do [Regulamento \(UE\) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio de 2013 dispõe que “os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos (...) devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes”, ou seja, em previsões macroeconómicas produzidas ou endossadas por organismos independentes. Já a legislação nacional contém uma formulação não impositiva: o n.º 3 do artigo 8.º da LEO apenas requer que “os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas”. Trata-se de uma disposição muito mais fraca, mas nem por isso cumprida nesta proposta de lei.

Quanto às características das previsões, decorre tanto da legislação nacional como da legislação europeia que as projeções orçamentais devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente.



3. REVISÃO DO CENÁRIO MACROECONÓMICO PARA 2020

O cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (PAOE/2020) representa riscos orçamentais consideráveis ao ter uma perspetiva aparentemente otimista quando comparado com as outras previsões oficiais conhecidas mais recentes para 2020 em importantes agregados macroeconómicos.

Quadro 1 – Previsões macroeconómicas para 2020 subjacentes à PAOE/2020

	2019	2020
PIB real e componentes (variação, %)		
PIB	2,2	-6,9
Consumo privado	2,2	-4,3
Consumo público	1,1	3,1
Investimento (FBCF)	6,6	-12,2
Exportações	3,7	-15,4
Importações	5,3	-11,4
Contributos para a variação real do PIB (p.p.)		
Procura interna	2,8	-5,2
Exportações líquidas	-0,6	-1,8
Preços (variação, %)		
Deflator do PIB	1,7	1,0
Deflator do consumo privado	1,0	-0,4
Deflator do consumo público	2,7	1,6
Deflator do investimento (FBCF)	1,9	-0,4
Deflator das exportações	0,5	-1,3
Deflator das importações	-0,1	-3,8
IHPC	0,3	-0,2
PIB nominal		
Variação (%)	3,9	-6,0
Mercado de trabalho (variação, %)		
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	6,5	9,6
Emprego	0,8	-3,9
Remuneração média por trabalhador	2,8	-3,3
Produtividade aparente do trabalho	1,4	-3,2
Financiamento da economia e sector externo (% PIB)		
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	0,8	0,3
Balança de bens e serviços	0,1	-0,7
Balança de rend. primários e transferências	-0,1	0,1
Balança de capital	0,9	1,0
Cap./nec. líquida de financiamento do sector privado	0,6	6,6
Cap./nec. líquida de financiamento das AP	0,2	-6,3
Desenvolvimentos cíclicos		
PIB potencial (variação, %)	1,7	0,6
Hiato do produto (% PIB potencial)	2,6	-5,0
Pressupostos		
Procura externa (variação, %)	1,8	-13,8
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %)	-0,4	-0,4
Taxa de câmbio EUR-USD (média anual)	1,12	1,10
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	63,8	39,2

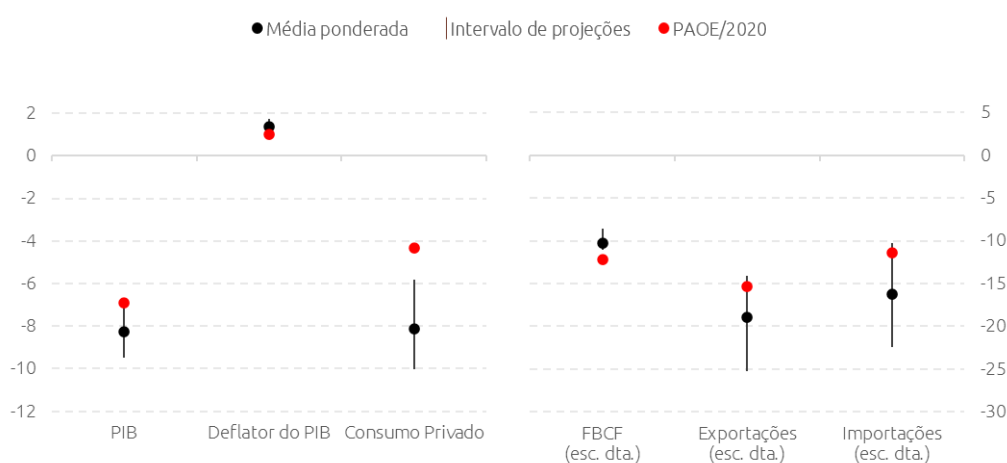
Fonte: Ministério das Finanças – informação comunicada a 20 de junho de 2020.

O novo cenário do Ministério das Finanças (MF) antecipa uma contração da atividade económica de 6,9% no ano corrente (Quadro 1). Trata-se de uma revisão substancial face ao previsto no OE/2020 (crescimento de 1,9%) devido à incorporação de informação relativa ao impacto da COVID-19 na economia portuguesa. A desatualização do cenário subjacente ao OE/2020 e a não apresentação de um cenário macroeconómico no Programa de Estabilidade 2020-2024 dificultam a conciliação entre cenários do MF.

A previsão do MF para o Produto Interno Bruto (PIB) real encontra-se no limite superior do intervalo de projeções das instituições consideradas no Quadro 2 e no Gráfico 1, sendo apenas balizada pelo cenário da Comissão Europeia (CE) com -6,8%. Se se considerar apenas os cenários mais recentes, divulgados durante o mês de junho de 2020, o cenário do MF encontra-se fora do intervalo de valores, delimitado pelo CFP no seu cenário base (-7,5%) e pelo Banco de Portugal (BdP) (-9,5%). Num momento em que a incerteza é muito elevada, os cenários mais recentes incorporam mais informação quanto ao impacto que a pandemia pelo COVID-19 e as medidas de apoio têm na dinâmica interna e externa da economia portuguesa.

Aliás, deve ser referido que as previsões mais recentes para a área do euro têm apontado para uma quebra no PIB em 2020 mais elevada do que o previsto em maio pela CE (quebra de 7,7%): a previsão dos técnicos do [Eurosistema](#) aponta para uma quebra de 8,7%; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ([OCDE](#)) para uma redução de 9,1% (no cenário *single-hit*) e o Fundo Monetário Internacional ([FMI](#)) para 10,2% de contração. Na previsão do FMI merecem ainda destaque as quebras superiores a 10,0% previstas para Espanha, França, Itália e Reino Unido e a redução de 7,8% na Alemanha, todos importantes países de destino das exportações portuguesas.

Gráfico 1 – Enquadramento das previsões da PAOE/2020 (variação, %)



Fontes: PAOE/2020 e cálculos do CFP – a média ponderada das taxas de crescimento apresentadas por outras instituições (FMI, CE, CFP, OCDE e BdP) é calculada ponderando o indicador respetivo de cada instituição (Quadro 2) com a percentagem de informação disponível à data de cada exercício de projeção. A percentagem representa o tempo decorrido entre a publicação das projeções das instituições consideradas e a data de fecho de informação deste relatório (24/06/2020). Para o indicador j da instituição i , o ponderador ($P_{j,i}$) é obtido da seguinte forma: $P_{j,i} = \frac{1 - D_{j,i}/360}{P_j}$, em que $D_{j,i}$ é o número de dias (num ano de 360 dias) entre a data de fecho de informação e a publicação das projeções da instituição i , e $P_j = \sum_{i=1}^n (1 - D_i/360)$. O intervalo de projeções é definido pela totalidade da amostra das previsões das instituições consideradas no Quadro 2, excluindo as do MF.

Contribui para a expectativa de contração mais moderada do PIB face às demais instituições a perspetiva otimista do MF para o consumo privado. A PAOE/2020 antecipa uma quebra neste agregado de 4,3% que compara com -5,8% da CE e -10,0% da OCDE no seu cenário *single-hit*.

Quadro 2 – Projeções e previsões para a economia portuguesa para 2020

Ano Instituição e publicação Data de publicação	2019	2020					
	mai20	FMI abr20	CE mai20	CFP jun20	MF jun20	OCDE jun20	BdP jun20
PIB real e componentes (variação, %)							
PIB	2,2	-8,0	-6,8	-7,5	-6,9	-9,4	-9,5
Consumo privado	2,2	-	-5,8	-7,5	-4,3	-10,0	-8,9
Consumo público	1,1	-	2,4	2,8	3,1	3,1	0,6
Investimento (FBCF)	6,6	-	-8,6	-10,4	-12,2	-10,6	-11,1
Exportações	3,7	-	-14,1	-20,6	-15,4	-15,5	-25,3
Importações	5,3	-	-10,3	-18,4	-11,4	-13,3	-22,4
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)							
Procura interna	2,8	-	-5,1	-6,6	-5,1	-8,4	-
Exportações líquidas	-0,6	-	-1,6	-1,0	-1,8	-1,0	-
Preços (variação, %)							
Deflador do PIB	1,7	-	1,2	1,2	1,0	1,7	-
IHPC	0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,2	0,1
PIB nominal							
Variação (%)	3,9	-	-5,6	-6,4	-	-7,8	-
Nível (mil M€)	212,3	-	200,4	198,6	-	195,7	-
Mercado de trabalho (variação, %)							
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	6,5	13,9	9,7	11,0	9,6	11,6	10,1
Emprego	0,8	-	-3,4	-5,0	-3,9	-5,7	-3,5
Produtividade aparente do trabalho	1,4	-	-3,4	-	-3,1	-	-
Sector externo (% PIB)							
Capacidade líquida de financiamento	0,8	-	0,5	0,4	0,3	-	0,3
Balança corrente	-0,1	0,3	-0,6	-	-0,6	-0,2	-
Balança de bens e serviços	0,1	-	-1,0	-0,5	-0,7	-	-0,5
Balança de capital	0,8	-	1,1	-	1,0	-	-

Fontes: 2019: INE. 2020: FMI - *World Economic Outlook*, abril 2020; CE - *Spring 2020 Economic Forecast*, maio 2020; CFP - *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022 (cenário base)*, junho 2020; MF - *Relatório do Orçamento do Estado 2020 Suplementar*, junho 2020; OCDE - *Economic Outlook No 107 (single-hit scenario)*, junho 2020; BdP - *Boletim Económico*, junho 2020.

Importa ainda salientar, no mercado de trabalho, que de acordo com o MF a taxa de desemprego deverá aumentar de 6,5% da população ativa em 2019 para 9,6% em 2020. A dinâmica esperada na PAOE/2020 é balizada, mais uma vez, apenas pelo cenário da CE (9,7%). O cenário mais pessimista, do FMI, antecipa um aumento deste rácio para 13,9% em 2020.

As variáveis acima visadas são bases macroeconómicas importantes nas quais assentam, ou deveriam assentar, as previsões orçamentais. O contexto atual de incerteza extrema eleva os princípios do artigo 8.º da lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) que estipula que as projeções orçamentais devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente. Dado que, pela natureza adversa da presente conjuntura, é extremamente difícil elaborar um cenário macroeconómico mais provável, torna-se ainda mais necessária a existência de projeções orçamentais baseadas num cenário mais prudente, o que não se verifica no caso da previsão da PAOE/2020. A consideração de dinâmicas macroeconómicas otimistas na programação orçamental envia a perceção do espaço orçamental existente, o que configura um risco descendente muito importante.



4. ANÁLISE DA COERÊNCIA DO NOVO CENÁRIO ORÇAMENTAL

O presente capítulo avalia o novo cenário orçamental subjacente à proposta de alteração ao OE/2020, procurando determinar uma estimativa dos principais fatores que justificam a atualização da previsão orçamental para 2020. Esta estimativa, cujo objetivo pretende melhorar a transparência orçamental na explicação da previsão apresentada na PAOE/2020, utiliza informação adicional solicitada ao MF, ainda que incompleta, prejudicada pela falta de esclarecimento a questões relevantes. Limitada por este condicionamento, a estimativa que se apresenta para aqueles fatores explicativos tem de ser lida com prudência, concretamente no que se refere ao impacto orçamental no saldo das medidas de resposta à atual crise pandémica. Neste fator em particular, faz-se notar que a estimativa do CFP admite a quantificação de medidas determinado pelo MF, dependendo, contudo, a distribuição dos impactos orçamentais pelas componentes da receita e despesa da iniciativa do CFP, dada a inexistência de identificação pelo MF do impacto de cada medida por rubrica de receita e despesa. Na ausência de uma quantificação pelo MF do impacto do conjunto daquelas medidas no saldo, utiliza-se o cálculo do impacto orçamental realizado pelo CFP para o total daquelas medidas acrescentando-o aos impactos dos restantes fatores que justificam a atualização da nova previsão. Escrutinada a nova previsão orçamental, procede-se, posteriormente, à análise da evolução dos agregados orçamentais e suas componentes face ao alcançado em 2019.

4.1 Revisão da previsão orçamental para 2020

A nova previsão orçamental para 2020 traz o saldo das administrações públicas (AP) de regresso ao **défi ce orçamental**. Esta previsão, que contrasta com excedente orçamental antecipado no OE/2020, ancora-se num ponto de partida mais favorável ao considerado na previsão apresentada em dezembro, já que resultado da execução orçamental de 2019 se revelou melhor do que o estimado pelo MF no OE/2020 (+578 M€, coluna 2 do Quadro 3),² sobretudo, por uma realização de despesa inferior ao esperado. Apesar deste ganho, a nova previsão da PAOE/2020 revê em baixa o saldo orçamental, antecipando para o corrente ano um défi ce de 12 579 M€ (6,3% do PIB) que contrasta com o excedente de 515 M€ (0,2% do PIB) apresentado no OE/2020. Esta revisão, cuja magnitude em termos nominais e em rácio do PIB é superior aos défi ces orçamentais registados nos anos de 2016 a 2018, reflete principalmente o impacto significativo da deterioração do cenário macroeconómico e a resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais desencadeados pelo atual contexto pandémico.

² Este ganho que resulta da execução de 2019 repercute-se igualmente na atualização do saldo previsto para 2020. Assim, considerando o excedente de 515 M€ que se previa para 2020 no OE/2020, o arrastamento daquele ganho implicaria uma atualização daquele excedente para 1093 M€.

O Quadro 3 identifica os principais fatores explicativos que determinam a revisão da previsão orçamental para 2020:

- i. **Atualização da base de previsão:** resulta da diferença entre a primeira estimativa do INE para 2019, reportada na notificação do PDE de março de 2020, e a estimativa para 2019 antecipada pelo MF, no âmbito da apresentação do OE/2020;
- ii. **Efeitos macroeconómicos e outros:** traduz principalmente, o impacto orçamental da ação dos estabilizadores automáticos, devendo-se os “outros efeitos” a impactos de segunda ordem das variáveis macroeconómicas e a fatores discricionários decorrentes entre outros de gestão orçamental discricionária, incorporação de alterações em sede de aprovação final do OE/2020; atualização de expectativas para o custo de financiamento da dívida e outros;
- iii. **Medidas de resposta à pandemia COVID-19:** Estimativa de impacto direto no saldo do conjunto das medidas adotadas e respetivo efeito nas componentes da receita e da despesa (Caixa 1);
- iv. **Apoios e contribuições financeiras:** abrange os impactos na despesa resultantes do auxílio financeiro à TAP, do acréscimo da contribuição financeira para a União Europeia e do acréscimo da despesa extraordinária para reforço de capital no Novo Banco.

Quadro 3 – Estimativa do CFP dos fatores subjacentes à revisão da previsão orçamental (M€)

	OE/2020		FATORES EXPLICATIVOS DA ATUALIZAÇÃO DA PREVISÃO					PAOE/2020	
	Previsão	Atualização da base de previsão	Variação de one-offs	Auxílio financeiro à TAP	Contribuição para U.E.	Medidas de resposta à pandemia COVID-19	Efeitos macroeconómicos e outros	Revisão da Previsão	Nova Previsão
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(8)-(2)-...-(6)	(8)=(9)-(1)	(9)
Receita Total	95 315	-205	-2	0	0	90	-8 600	-8 717	86 598
Receita corrente	94 287	-214	0	0	0	-285	-8 651	-9 149	85 137
Receita fiscal	54 709	104	0	0	0	33	-5 956	-5 819	48 890
Impostos indirectos	33 063	186	0			33	-3 629	-3 410	29 653
Impostos directos	21 645	-81	0				-2 327	-2 408	19 237
Contribuições Sociais	26 359	87	0	0	0	-550	-1 836	-2 299	24 060
Vendas de bens e serviços	8 035	-161	0				-903	-1 064	6 971
Outra receita corrente	5 184	-243	0			232	43	32	5 216
Receitas de capital	1 028	9	-2	0		374	51	432	1 460
Despesa Primária	88 434	-636	355	946	406	3 498	35	4 604	93 039
Despesa Corrente Primária	81 298	-481	0	0	406	3 062	413	3 400	84 698
Consumo intermédio	11 595	-280	0			410	151	281	11 876
Despesas com pessoal	23 535	98	0			50	-99	50	23 585
Prestações sociais	39 961	-65	0			190	517	641	40 603
Subsídios	918	15	0			2 081	-57	2 039	2 957
Outra despesa corrente	5 288	-250	0		406	332	-99	389	5 677
Despesas de capital	7 137	-154	355	946	0	436	-378	1 204	8 340
FBCF	4 925	-188	0			436	-214	34	4 959
Outras despesas de capital	2 212	34	355	946			-165	1 170	3 382
Saldo Primário	6 880	431	-357	-946	-406	-3 408	-8 635	-13 321	-6 441
Juros	6 365	-147	0				-80	-227	6 138
Despesa Total	94 800	-782	355	946	406	3 498	-45	4 377	99 177
Saldo global	515	578	-357	-946	-406	-3 408	-8 555	-13 095	-12 579

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos e repartição das medidas da responsabilidade do CFP. | Nota: (i) Variação de *one-offs* detalhe no Quadro 13 em anexo; (ii) medidas de resposta à pandemia COVID-19, para detalhe consultar Caixa 1; (iii) os efeitos macroeconómicos e outros é encontrado por diferença. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Dois terços da revisão da previsão para o saldo orçamental são explicados pela deterioração do cenário macroeconómico e outros efeitos. O efeito negativo no saldo orçamental induzido pela ação dos estabilizadores automáticos que se reflete na perda de receita fiscal e contributiva bem como no aumento da despesa relativa ao subsídio desemprego contribui para a maior fatia de revisão da receita das AP e para mais de metade da atualização em baixa do saldo orçamental previsto para 2020 (-13 095 M€, coluna 8 do Quadro 3). Esta deterioração significativa da situação orçamental resulta principalmente da forte revisão do consumo privado nominal e das remunerações, cujo sinal de variação destas bases macroeconómicas se inverte face a 2019. Em menor grau, a perda de receita nas vendas de bens serviços é determinada pelos efeitos resultantes da menor cobrança de portagens e da menor receita proveniente da prestação de serviços das empresas de transporte, taxas municipais e taxas reguladoras. No lado da despesa, a atualização deste agregado reflete efeitos diferenciados. Além do acréscimo da despesa com subsídio de desemprego, que resulta da já referida ação dos estabilizadores, identificam-se ainda no âmbito das prestações sociais a incorporação de alterações resultantes da aprovação final do OE/2020, designadamente a atualização extraordinária de pensões, assim como, no consumo intermédio, a afetação maioritária do reforço de 300 M€ da dotação provisional. Os efeitos negativos identificados na coluna 7, à exceção da menor despesa com juros, que reflete as condições de mercado verificadas até maio, pode nos restantes casos resultar em parte da sobrestimação de alguns dos impactos atribuídos às medidas de política quantificadas na coluna 6 do Quadro 3, ou de uma distribuição incorreta destas medidas por rubrica, mas também da utilização de algum expediente de gestão orçamental discricionária.

De acordo com cálculos do CFP, as medidas de resposta orçamental à pandemia COVID-19 são responsáveis por um quarto da revisão do saldo constante na nova previsão orçamental.³ Esta estimativa que aponta para um impacto orçamental direto daquelas medidas no saldo de 3408 M€ (1,7% do PIB) sustenta-se na quantificação de medidas realizada pelo MF e na informação adicional solicitada ao MF, ainda incompleta e não respondendo a questões relevantes. Condicional a esta limitação, os cálculos do CFP indicam que cerca de 80% daquele impacto no saldo seja explicado pela despesa com subsídios (2081 M€) e pela perda de receita contributiva (550 M€) resultante da isenção da Taxa Social Única no âmbito do *lay-off* e do apoio à família (Caixa 1). A despesa com as medidas excecionais de combate e mitigação adotadas na 1.ª fase da pandemia (entre março e maio) e as recentemente aprovadas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), com incidência sobretudo na despesa pública totalizam 3498 M€. Este montante justifica cerca de 80% da atualização da previsão da despesa pública para 2020, da qual mais de metade é devida somente à despesa com subsídios (coluna 6 do Quadro 3). A atenuar o impacto na despesa, a nova previsão orçamental do MF para 2020 tem implícito apoio financeiro da União Europeia, no âmbito da comparticipação financeira das medidas de resposta à pandemia do COVID-19, que, segundo cálculos do CFP, ascenderá a cerca de 600 M€ (Caixa 1).⁴

³ De acordo com a explicação avançada pela Comissão Europeia no âmbito da avaliação do Programa de Estabilidade 2020 para Portugal, esclarece-se que na sequência da ativação da cláusula de escape geral, as medidas adotadas na resposta orçamental à pandemia do COVID-19 não são tratadas como medidas temporárias ou não recorrentes (*one-offs*), não sendo como tal excluídas da estimativa do saldo estrutural.

⁴ Este cálculo de cerca de 600 M€ suporta-se na informação adicional prestada pelo MF relativa ao montante de transferências correntes e de capital provenientes da União Europeia (UE) previsto no

Os apoios financeiros a entidades externas ao sector das administrações públicas e o reforço da contribuição financeira à União Europeia justificam 1700 M€ de despesa pública, acentuando a revisão do saldo face ao previsto no OE/2020. No âmbito dos apoios financeiros incluem-se num primeiro caso, o reforço de capital no Novo Banco (medida *one-off*), cuja concretização em maio deste ano elevou para 1035 M€ o seu impacto no saldo das AP implicando um aumento da despesa extraordinária de 435 M€, face aos 600 M€ de impacto que o MF antecipava no OE/2020. Este acréscimo de despesa extraordinária foi, contudo, atenuado em 80 M€ pela anulação da indemnização da Infraestruturas de Portugal resultante do cancelamento da subconcessão rodoviária Algarve Litoral, que tinha sido considerada no OE/2020 (coluna 3 do Quadro 3). O empréstimo do Estado à TAP, no âmbito do auxílio financeiro a esta entidade, constitui o segundo caso, que resulta de parte do reforço da dotação orçamental prevista na PAOE/2020 para a despesa com ativos financeiros no subsector Estado. A natureza deste auxílio financeiro foi considerada pelo MF como uma transferência de capital com impacto de 946 M€ nas necessidades de financiamento do sector das AP. No que respeita à contribuição financeira para a União Europeia, a nova previsão orçamental inclui um reforço desta contribuição em 406 M€. No conjunto estes apoios e a contribuição financeira acrescida explicam cerca de 13% da revisão em baixa do saldo para 2020.

Caixa 1 – Medidas excecionais e temporárias de contenção e mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19 incluídas na PAOE/2020

A PAOE/2020 incorpora os impactos das medidas de resposta imediata aos efeitos da pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19) adotadas no âmbito do período de calamidade e emergência decorrido entre março e maio, e as principais medidas do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES). A primeira fase teve como intuito preservar a capacidade de resposta do SNS e, simultaneamente, atenuar a quebra de rendimentos de famílias e empresas. Com um horizonte temporal até ao final de 2020, o PEES visa a estabilização económica e de rendimentos e assegurar que o SNS permanece dotado de recursos que permitam fazer face ao combate à pandemia. De acordo com a PAOE/2020, o PEES assenta em quatro eixos fundamentais: (i) a manutenção do emprego e a retoma progressiva da atividade económica; (ii) apoios ao rendimento das pessoas, sobretudo aquelas que foram mais afetadas pelas consequências económicas da pandemia; (iii) apoio às empresas; e por último (iv) um enquadramento que permita condições de aceleração do investimento e da recuperação da economia.

No quadro destes apoios, a presente caixa procura sistematizar e quantificar o impacto conjunto daquelas medidas no saldo, dada a ausência desta informação no relatório que acompanha a PAOE/2020. Foram solicitados esclarecimentos ao MF, não tendo sido obtida uma resposta que permita ao CFP fazer uma distribuição dos impactos orçamentais pelas componentes da despesa e da receita por classificação económica.

OE/2020 e o que o MF considera agora na PAOE/2020. O acréscimo de cerca de 600 M€, que se apura entre as duas previsões e que estará implícito na nova previsão orçamental, é inferior ao valor das medidas das administrações públicas financiadas por Fundos Europeus (1059 M€) apresentadas no Quadro 1 do relatório do MF que acompanhou a PAOE/2020. Daqui resulta uma diferença de mais de 400 M€ não explicada no relatório e que o MF justifica, em resposta à questão colocada pelo CFP, dado que “o aumento dos FE não é totalmente visível no aumento da ORC [Outra Receita Corrente], porque há fatores que levam ao seu decréscimo”. Assinale-se que a previsão do aumento da contribuição portuguesa para a UE é de 406 M€.

Desta forma, na ausência de melhor informação e esclarecimentos, foi usado o cálculo de impacto orçamental do CFP para as medidas identificadas no quadro abaixo.

Quadro 4 – Principais medidas consideradas na PAOE/2020

Impacto nos agregados orçamentais e componentes	M€
Receita	90
Perda de Contribuições	-550
Contrib. Solid. da Banca	33
Acréscimo financiamento da UE face OE/2020	607
Transf. correntes provenientes da UE	232
Transf. de capital provenientes da UE	374
Despesa	3 498
Consumo Intermédio	410
Medidas de saúde	410
Despesa com pessoal	50
Aumento das remunerações	50
Subsídios	2 081
Layoff simplificado e prorrogação	1 110
Incentivo extraordinário à normalização (1SMN e 2SMN)	297
Apoio à redução da atividade económica de TI	185
Proteção trabalhadores independentes e informais	38
Simplificação e digitalização	327
Medidas Cultura	64
Ação formação profissional	34
Requalificação profissional no ensino superior	25
Prestações Sociais	190
Isolamento profilático	60
RSI	14
Prorrogação RSI	16
Prorrogação Social Desemprego	40
Prorrogação Subsídio de desemprego	17
Abono de família	32
Subsídio de doença	9
Subsídios de assistência a filho e a neto	3
Outra desp. Corrente	332
Apoio excepcional à família	100
Complemento de estabilização	70
Ação Social	37
Transf. Correntes e outras desp. Correntes	48
Outras medidas	78
FBCF	436
Investimento saúde	76
Requalificação e manutenção de infraestruturas	298
Habitação	62
Impacto direto na economia (excl. comp UE)	4 015
% do PIB	2,0
Impacto total no saldo	3 408
% do PIB	1,7

Fonte: MF, PAOE/2020 e PEES. Cálculos do CFP. O total reflete o impacto negativo no saldo das administrações públicas que corresponde à diferença entre o valor de perda da receita e o acréscimo de despesa pública.

Do lado da receita com sinal positivo identificam-se (i) o acréscimo de apoios da União Europeia através de fundos europeus no âmbito da resposta da UE à pandemia COVID-19 (607 M€), tendo por base a informação do MF relativa às transferências correntes e de capital provenientes da UE respetivamente em 232 M€ e 374 M€ e (ii) a medida referente ao adicional à contribuição de solidariedade sobre o setor bancário (33 M€). Em sentido contrário, considera-se a perda de receita contributiva no valor de 550 M€, refletindo uma quebra nas contribuições sociais efetivas por via da isenção contributiva da taxa social única que decorre da aplicação do *lay-off* simplificado e dos apoios às famílias.

O CFP desagregou o impacto das medidas do lado da despesa adotando a sua interpretação quanto à classificação das mesmas, segundo a natureza da despesa definida em contabilidade nacional. Esta classificação não foi confirmada pelo MF, nem as medidas

incluídas no cálculo deste impacto. O valor total estimado pelo CFP para as medidas de resposta à crise pandémica com impacto na despesa deverá ascender a 3498 M€ (Quadro 4). A despesa com subsídios deverá ser a rubrica mais afetada, perfazendo um total de medidas de 2081 M€, onde mais de metade deste valor é explicado pelo *lay-off* simplificado e sua prorrogação (1110 M€). Destaca-se ainda a medida referente à “simplificação e digitalização”, transversal às Administrações Públicas, o incentivo extraordinário à normalização e o apoio à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes, perfazendo um total de 809 M€. Na sequência do quarto eixo fundamental anteriormente referido, a evolução da FBCF traduzirá um conjunto de medidas com um valor de 436 M€ divididos em requalificação e manutenção de infraestruturas, em investimento adicional âmbito do programa Saúde e no impacto de novas medidas adotadas na área da habitação. O consumo intermédio, que assegura uma parte fundamental da resposta do sistema de saúde no combate à pandemia, nomeadamente os equipamentos de proteção individual, medicamentos e testes de diagnóstico, incorpora 410 M€ em medidas. As medidas relativas à outra despesa corrente e prestações sociais totalizam 522 M€, refletindo essencialmente medidas de cariz social e de apoio à família. Por último, refere-se o impacto do aumento das remunerações (50 M€), parte do qual é respeitante aos profissionais de saúde, e que, de acordo com o esclarecimento prestado pelo MF, visa colmatar algumas carências e desequilíbrios em termos de recursos humanos.

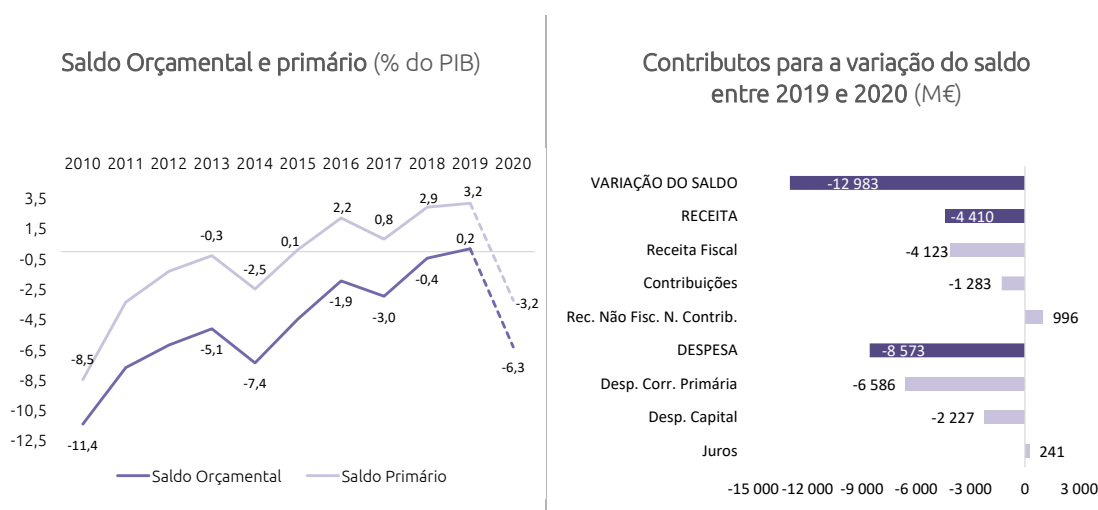
Os valores relativos ao impacto orçamental das medidas acima enunciadas não incluem, contudo, os eventuais efeitos no saldo das AP que possam decorrer das medidas de liquidez previstas para apoio às empresas, famílias e outras entidades. Contrariamente ao PE/2020, onde estavam inscritas medidas estimadas pelo MF no valor de cerca de 25 mil M€, a atual PAOE/2020 e o PEES não apresentam de forma clara e sistematizada uma estimativa para a materialização destas medidas ou um valor global das mesmas. De entre estas, destacam-se a flexibilização do pagamento das obrigações fiscais e contributivas, as moratórias no crédito à habitação e no crédito a empresas, seguros de crédito à exportação com garantias do Estado e linhas de crédito igualmente garantidas pelo Estado, incluindo linhas para financiamento de tesouraria e investimentos de longo prazo. Neste âmbito, importa assinalar a possibilidade de estes apoios poderem vir a constituir um risco orçamental, em particular nos casos em que se verifique o incumprimento das obrigações pelos seus beneficiários (empresas e famílias), o que a acontecer implicaria uma assunção dessas responsabilidades por parte do Estado, com consequente impacto negativo no saldo e na dívida das administrações públicas, nos próximos anos.

4.2 Da conta de 2019 à nova previsão orçamental para 2020 (PAOE/2020)

4.2.1 Saldo orçamental e saldo primário

A nova previsão orçamental do MF para 2020 aponta para uma deterioração significativa do saldo das AP, que neste ano deverá atingir um défice de 6,3% do PIB. A concretizar-se esta previsão será a maior deterioração do saldo orçamental na série estatística comparável das contas nacionais, disponível a partir de 1995. Este regresso à situação de desequilíbrio orçamental, após o excedente alcançado em 2019 (0,2% do PIB) é determinado pelo forte contributo da despesa (Ver secção 4.2.3). Em termos nominais, o MF prevê que este agregado orçamental seja responsável por dois terços da deterioração do saldo orçamental para o qual é determinante a despesa corrente primária (6586 M€) ao concentrar, entre outros efeitos, a quase totalidade do impacto da resposta orçamental à pandemia COVID-19 (painel direito do Gráfico 2). Com impacto menor, o MF prevê que a quebra da receita das administrações públicas contribua igualmente para a deterioração do saldo em resultado sobretudo da ação dos estabilizadores automáticos, cujos efeitos penalizam a receita de impostos e das contribuições sociais.

Gráfico 2 – Evolução da posição orçamental para 2020



Fontes: MF e INE. Cálculos do CFP. | Notas: um sinal positivo/negativo corresponde a um contributo positivo/negativo de uma dada componente da receita ou da despesa para a melhoria/deterioração do saldo orçamental. Receita Não Fiscal e Não Contributiva, inclui Vendas, "Outra receita corrente" e receita de Capital.

O saldo primário, que exclui os encargos com juros, deverá em 2020 recuar para uma posição deficitária, interrompendo a trajetória de excedentes primários verificada desde 2015. Esta previsão do MF que aponta para um défice primário de 3,2% do PIB reflete uma variação negativa do saldo primário de 6,4 p.p. do PIB, superior aos excedentes acumulados nos dois últimos anos (2018, 2019).

4.2.2 Análise da previsão da receita pública na PAOE/2020

As previsões inscritas na PAOE/2020 continuam a apontar para o aumento do peso da receita pública no produto, não obstante se antecipar a sua contração em termos nominais. De acordo com o MF, o peso da receita das AP no produto deverá crescer 0,5 p.p. em 2020, atingindo 43,4% do PIB, o que reflete uma expectativa de contração homóloga da receita pública (4,8%) inferior à esperada para o produto nominal (6%). Para este aumento contribui o incremento do peso relativo das receitas de capital (+0,3 p.p. do PIB) e da outra receita corrente (+0,5 p.p. do PIB), uma vez que o peso da receita fiscal e contributiva deverá decrescer 0,4 p.p. do PIB, fazendo com que a carga fiscal recue para 34,2% do PIB em 2020 (34,7% do PIB em 2019). Em termos nominais, espera-se que a receita pública se situe em 86 598 M€, registando um decréscimo de 4410 M€ face a 2019, por via, essencialmente, da redução da receita fiscal e contributiva (5406 M€ vs. 2019). A contração esperada para a receita fiscal e contributiva resulta, fundamentalmente, do funcionamento dos estabilizadores automáticos num contexto de contração da atividade económica, já que o impacto das medidas de política previstas para as suas componentes não é substantivo (cf. Quadro 3).

Quadro 5 – Receita das Administrações Públicas

	2020			Var. 2019/2020				2020		
	2019	OE/2020 PAOE/2020		M€		%		2019	% do PIB	
		OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020		OE/2020	PAOE/2020
Receita Total	91 008	95 315	86 598	4 307	-4 410	4,7	-4,8	42,9	43,8	43,4
Receita corrente	90 259	94 287	85 137	4 028	-5 122	4,5	-5,7	42,5	43,3	42,6
Receita fiscal	53 013	54 709	48 890	1 695	-4 123	3,2	-7,8	25,0	25,1	24,5
Impostos indiretos	32 148	33 063	29 653	915	-2 495	2,8	-7,8	15,1	15,2	14,9
Impostos diretos	20 865	21 645	19 237	780	-1 628	3,7	-7,8	9,8	9,9	9,6
Contribuições sociais	25 342	26 359	24 060	1 016	-1 283	4,0	-5,1	11,9	12,1	12,1
Das quais: efetivas	20 598	21 736	19 397	1 138	-1 201	5,5	-5,8	9,7	10,0	9,7
Vendas de bens e serviços	7 389	8 035	6 971	646	-418	8,7	-5,7	3,5	3,7	3,5
Outra receita corrente	4 514	5 184	5 216	670	702	14,8	15,6	2,1	2,4	2,6
Receitas de capital	749	1 028	1 460	279	711	37,3	95,0	0,4	0,5	0,7
<i>Por memória:</i>										
Receita fiscal e contributiva	78 356	81 067	72 950	2 712	-5 406	3,5	-6,9	36,9	37,2	36,5
Receita não fiscal e não contributiva	12 652	14 247	13 648	1 595	996	12,6	7,9	6,0	6,5	6,8

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020). Cálculos do CFP.

A receita fiscal das administrações públicas deverá recuar substancialmente por via da degradação prevista para a atividade económica em 2020. De acordo com o MF, a receita fiscal das AP deverá diminuir 7,8%, uma variação que será superior à quebra estimada para o PIB nominal (-6%). Em termos nominais, a receita fiscal deverá recuar para 48 890 M€ este ano, decrescendo 4123 M€ face a 2019. A degradação das perspetivas para as principais bases macroeconómicas dos diferentes impostos justifica o comportamento negativo da receita fiscal.

A contração acentuada das receitas líquidas de IVA e de IRC determinarão, em grande parte, a evolução negativa da receita fiscal em 2020. A diminuição da receita fiscal prevista para este ano é explicada, quer pela retração dos impostos indiretos (-2495 M€; -7,8%), quer dos impostos diretos (-1628 M€; -7,8%), com a primeira a traduzir, em cerca de três quartos, a diminuição esperada para a receita do IVA (-1901 M€; -10,1%; €), e a segunda a refletir, na quase totalidade, a queda da receita líquida de IRC (-1551 M€; -23,3%). Face ao cenário macroeconómico inscrito na PAOE/2020, constata-se que as elasticidades do IVA e do IRC face ao consumo privado e ao PIB nominal,

respetivamente, se encontram consideravelmente acima do valor unitário, o que contrasta com a rigidez perspectivada para a receita líquida de IRS face às remunerações dos trabalhadores (Quadro 7). Deste modo, e apesar de se registar uma relativa prudência para a estimativa da totalidade da receita fiscal na PAOE/2020, existe o risco de a sua composição ser diferente da projetada pelo MF. Este risco verifica-se na medida em que a contração mais do que proporcional da receita tributária face ao produto nominal resulta da assunção de elasticidades implícitas substancialmente elevadas para o IVA e para o IRC, o que contrasta com o otimismo evidenciado para a evolução da receita líquida de IRS, que, de acordo com o MF, não deverá apresentar qualquer quebra num cenário de contração severa das remunerações pagas na economia (-7%).

Quadro 6 – Receita fiscal das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

	2020			Var. 2019/2020				2020		
	2019	OE/2020	PAOE/2020	M€		%		2019	% do PIB	
				OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020		OE/2020	PAOE/2020
Receita fiscal das AP	53 013	54 709	48 890	1 695	-4 123	3,2	-7,8	25,0	25,1	24,5
Impostos indiretos	32 148	33 063	29 653	915	-2 495	2,8	-7,8	15,1	15,2	14,9
IVA	18 828	19 346	16 927	519	-1 901	2,8	-10,1	8,9	8,9	8,5
IECS	5 422	5 625	5 060	203	-361	3,7	-6,7	2,6	2,6	2,5
ISP	3 639	3 855	3 351	216	-288	5,9	-7,9	1,7	1,8	1,7
IT	1 484	1 489	1 450	5	-34	0,3	-2,3	0,7	0,7	0,7
IABA	299	281	259	-18	-40	-6,1	-13,4	0,1	0,1	0,1
ISV	743	710	511	-33	-232	-4,4	-31,2	0,4	0,3	0,3
IMT	1 005	1 028	975	23	-30	2,3	-3,0	0,5	0,5	0,5
IMI	1 554	1 577	1 567	23	13	1,5	0,8	0,7	0,7	0,8
Outros	4 597	4 777	4 614	180	17	3,9	0,4	2,2	2,2	2,3
Impostos diretos	20 865	21 645	19 237	780	-1 628	3,7	-7,8	9,8	9,9	9,6
IRS	13 579	14 006	13 599	427	20	3,1	0,1	6,4	6,4	6,8
IRC	6 662	6 957	5 111	296	-1 551	4,4	-23,3	3,1	3,2	2,6
Outros	624	682	527	58	-97	9,3	-15,5	0,3	0,3	0,3

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020). Cálculos do CFP. | Notas: A estimativa para os “Outros Impostos Indiretos” e os “Outros Impostos Diretos” é dada pela diferença entre o total da receita dos impostos indiretos e diretos presente na PAOE/2020 e a informação fornecida pelo MF para a soma dos impostos detalhados no quadro acima.

As contribuições sociais deverão registar o primeiro decréscimo anual desde 2012, traduzindo a degradação prevista para o mercado de trabalho. De acordo com o MF, as contribuições sociais deverão registar uma queda anual de 5,1% em 2020, com as contribuições sociais efetivas a diminuírem 5,8%, ainda assim abaixo da perspectiva de contração das remunerações pagas aos trabalhadores (-7%). Desta forma, e expurgando o efeito das medidas de política consideradas para 2020⁵, a elasticidade das contribuições sociais efetivas face às remunerações dos trabalhadores situar-se-á em 0,5, revelando uma rigidez anormalmente elevada para esta rubrica, o que constitui por si só um risco para o cumprimento do objetivo da receita total das AP inscrito na PAOE/2020. Em termos nominais, as contribuições sociais deverão reduzir-se para 24 060 M€ em 2020, menos 1283 M€ do que em 2019, implicando uma revisão em baixa de 2299 M€ face ao valor inscrito no OE/2020. Este comportamento negativo é explicado pela degradação do mercado de trabalho e pelo impacto das medidas de política tomadas para mitigar os efeitos de paralisação da economia.

⁵ As medidas consideradas contemplam a perda de receita por via das isenções de TSU no *lay-off* e apoio à família considerados na PAOE/2020 (-550 M€), bem como as medidas já previamente legisladas no OE/2020.

Quadro 7 – Elasticidade da receita fiscal, dos principais impostos e das contribuições sociais efetivas na PAOE/2020

	2020 (PAOE)
Elasticidade da receita fiscal face ao PIB nominal	1,3
Elasticidade do IRS face às remunerações	-0,1
Elasticidade do IRC face ao PIB nominal	3,8
Elasticidade do IVA face ao consumo privado	2,2
Elasticidade das contribuições sociais efetivas face às remunerações	0,5

Fonte: MF. Cálculos do CFP.

De acordo com a PAOE/2020, a receita não fiscal e não contributiva deverá aumentar em resultado do crescimento das transferências correntes e de capital provenientes da UE. A contribuir para o crescimento da receita não fiscal e não contributiva no ano de 2020 face a 2019 (996 M€; 7,9%), estará o aumento previsto para a outra receita corrente (702 M€; 15,6%), resultante do reforço das transferências do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo de Solidariedade da UE e do REACT-EU, bem como o acréscimo esperado para a receita de capital (711 M€; 95%), justificado em parte pelo apoio proveniente de Fundos Europeus no âmbito da resposta da UE à pandemia COVID-19. Note-se que estas rubricas são as únicas, no conjunto da receita das AP, a apresentar acréscimos face aos valores orçamentados no OE/2020, e no qual se esperavam variações, face a 2019, de 670 M€ (14,8%) para a outra receita corrente, e de 279 M€ (37,3%) para a receita de capital. Em sentido contrário, destaque-se a contração homóloga esperada para as vendas de bens e serviços⁶ (-418 M€; -5,7%) na PAOE/2020 e que reflete, essencialmente, a dinâmica recessiva do novo cenário macroeconómico do MF.

4.2.3 Análise da previsão da despesa pública na PAOE/2020

De acordo com a PAOE/2020, o peso da despesa pública no PIB atingirá 49,7% em 2020, mais 6,2 p.p. do que o previsto no orçamento inicial. Esta revisão em alta – que coloca este rácio no valor mais elevado desde 2014 (ano em que ocorreu a operação de capitalização do Novo Banco) - decorre sobretudo das consequências económicas da pandemia de COVID-19 e das medidas discricionárias que, entretanto, foram adotadas. Assim, após ter diminuído nos dois últimos anos, o peso da despesa pública deverá aumentar 7 p.p. em 2020. Este acréscimo previsto é justificado pela despesa corrente primária (+5,6 p.p.) e, em menor grau, pela despesa de capital (+1,3 p.p.) e dos encargos com juros (+0,1 p.p.).

⁶ De acordo com esclarecimentos do MF, a perda de receita nesta rubrica está relacionada com a vigência do estado de emergência e a progressiva retoma gradual da atividade económicas de onde se destacam os impactos ao nível da receita das portagens, de taxas reguladoras, de taxas municipais e da venda de bens e serviços das empresas públicas de transporte.

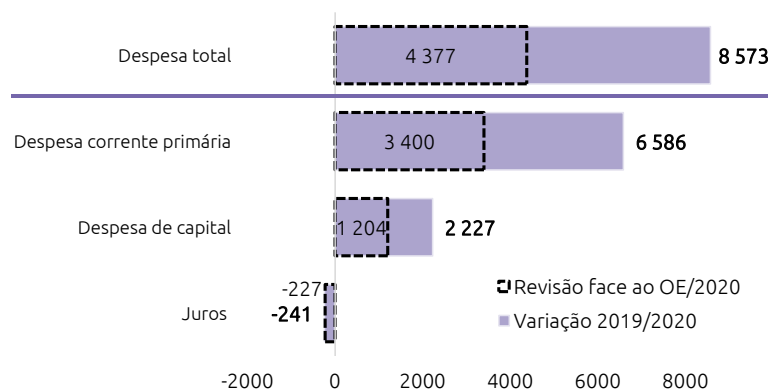
Quadro 8 – Despesa das administrações públicas

	2020			Var. 2019/2020				2020		
	2019	OE/2020	PAOE/2020	M€		%		2019	% do PIB	
				OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020		OE/2020	PAOE/2020
Despesa Total	90 604	94 800	99 177	4 195	8 573	4,6	9,5	42,7	43,5	49,7
Despesa Primária	84 225	88 434	93 039	4 209	8 814	5,0	10,5	39,7	40,6	46,6
Despesa Corrente primária	78 112	81 298	84 698	3 186	6 586	4,1	8,4	36,8	37,3	42,4
Consumo intermédio	10 991	11 595	11 876	604	885	5,5	8,0	5,2	5,3	5,9
Despesas com pessoal	22 799	23 535	23 585	736	785	3,2	3,4	10,7	10,8	11,8
Prestações sociais	38 684	39 961	40 603	1 278	1 919	3,3	5,0	18,2	18,3	20,3
que não em espécie	34 731	35 803	36 562	1 073	1 832	3,1	5,3	16,4	16,4	18,3
em espécie	3 953	4 158	4 041	205	88	5,2	2,2	1,9	1,9	2,0
Subsídios	887	918	2 957	31	2 070	3,5	233,3	0,4	0,4	1,5
Outra despesa corrente	4 750	5 288	5 677	538	927	11,3	19,5	2,2	2,4	2,8
Despesa de capital	6 113	7 137	8 340	1 024	2 227	16,7	36,4	2,9	3,3	4,2
FBCF	3 980	4 925	4 959	945	979	23,7	24,6	1,9	2,3	2,5
Outras despesas de capital	2 133	2 212	3 382	79	1 249	3,7	58,5	1,0	1,0	1,7
Juros	6 379	6 365	6 138	-14	-241	-0,2	-3,8	3,0	2,9	3,1

Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: os valores para 2019 são os publicados pelo INE e os relativos a 2020 correspondem aos considerados pelo MF no OE/2020 e na PAOE/2020; valores não ajustados das medidas temporárias apresentadas na Tabela 12, em anexo.

O MF prevê que a despesa pública ascenda a 99 177 M€ no corrente ano, mais 8573 M€ (ou 9,5%) do que em 2019. Este acréscimo traduz uma forte aceleração face ao crescimento de 2,3% registado em 2019 e está influenciado por uma revisão em alta da previsão de despesa apresentada no OE/2020 (+4377 M€), em grande parte justificada pela pandemia.⁷ O aumento da despesa no corrente ano será induzido pela despesa corrente primária (+6586 M€) e pela despesa de capital (+2227 M€), devendo ser atenuado por uma diminuição de 241 M€ nos encargos com juros (Quadro 8).

Gráfico 3 – Despesa na PAOE/2020: revisão face ao OE/2020 e variação anual prevista (em M€)



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

A despesa corrente primária justifica mais de três quartos do acréscimo previsto para a despesa pública em 2020. Este agregado de despesa deverá registar um aumento de 6586 M€ no corrente ano, quase 2,5 vezes superior ao registado em 2019 e correspondente a 76,8% do acréscimo previsto para a despesa das AP em 2020 (Gráfico 3). Ao contrário do que estava previsto no orçamento inicial, o crescimento da despesa

⁷ Cerca de 58% dessa revisão em alta resulta do reforço do orçamento de despesa da Segurança Social.

corrente primária deverá acelerar em 2020 (passando de 3,6% em 2019 para 8,4%), devido ao impacto da crise pandémica e das medidas entretanto adotadas.

Para a aceleração da despesa corrente primária contribuirá maioritariamente a despesa com subsídios, que foi significativamente revista em alta. Na sequência dessa expressiva revisão, a despesa com subsídios deverá atingir 2957 M€ no corrente ano e registar um aumento (+2070 M€) muito superior ao observado em 2019 (+137 M€). A revisão efetuada e o subsequente acréscimo previsto face a 2019 decorrem do efeito das medidas de mitigação dos impactos da pandemia e de relançamento da economia, destacando-se: i) o regime de *lay-off* simplificado e o mecanismo de apoio à retoma progressiva (que, em conjunto, deverão ascender a 1100 M€);⁸ ii) o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (297M€) e; iii) o apoio extraordinário na sequência da redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (185 M€).

A previsão da despesa com prestações sociais para 2020 foi revista em alta em 641 M€, estando agora implícito um aumento de 1919 M€ face ao ano anterior. O crescimento das prestações sociais deverá acelerar de 4,3% em 2019 para 5,0% em 2020, atingindo 40 603 M€. A concretização dessa previsão implica um aumento acumulado desta despesa na ordem dos 4,6 mil M€ entre 2018 e 2020. A previsão desta despesa para 2020 foi revista em alta em 641 M€,⁹ dos quais 311 M€ para fazer face a prestações de desemprego mais elevadas do que o inicialmente previsto (por via do efeito dos estabilizadores automáticos¹⁰ e da prorrogação automática das prestações do subsídio social de desemprego até ao fim de 2020) e 154 M€ relacionados com a atualização extraordinária das pensões de montante igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS, com efeitos a partir de maio.¹¹ Destacam-se ainda os impactos decorrentes dos reforços do subsídio de doença por isolamento profilático e por COVID-19 (69 M€) e do abono de família (32 M€) e da alteração do período de referência no RSI (14 M€). Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá aumentar 2,1 p.p., passando de 18,2% em 2019 para 20,3% do PIB em 2020.

O consumo intermédio deverá crescer 8,0% em 2020, após ter diminuído 0,7% no ano anterior, estando incorporada nesta rubrica a maior parte do reforço do programa Saúde e da dotação provisional. O MF prevê que o consumo intermédio atinja 11 876 M€ no corrente ano, mais 885 M€ do que em 2019. Apesar de, em 2019, o consumo intermédio ter ficado 280 M€ abaixo da estimativa do MF que serviu de base para a previsão inicial para o corrente ano, essa previsão foi agora revista em alta em 281 M€.

⁸ Essa despesa será financiada através do SURE (novo mecanismo europeu de empréstimos para atenuar os riscos de desemprego, que onera o Estado e não a Segurança Social), bem como através do Orçamento do Estado e da antecipação de fundos comunitários. Os pagamentos no âmbito do regime de *lay-off* simplificado ascenderam a 580 M€ até ao dia 16 de junho, de acordo com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

⁹ Na sequência de uma revisão em alta da previsão da despesa com prestações que não em espécie para 2020 (+759 M€) e de uma revisão em baixa das prestações sociais em espécie (-117 M€).

¹⁰ A despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego deverá aumentar 27% face a 2019, na sequência de um aumento da taxa de desemprego que, de acordo com o MF, passará de 6,5% em 2019 para 9,6% em 2020. Dados recentemente publicados pelo [IEFP](#) apontam para que, no final de maio de 2020, o número de desempregados inscritos tenha aumentado 34% face a igual mês de 2019.

¹¹ Em 2019, a atualização extraordinária das pensões do Regime Geral de Segurança Social e do Regime de Proteção Social Convergente teve efeitos logo a partir de janeiro.

Esta circunstância decorre sobretudo do reforço do consumo intermédio do SNS (410 M€),¹² visando a aquisição de equipamentos de proteção individual e a realização de testes de diagnóstico à COVID-19, entre outras finalidades. Acresce que, de acordo com o MF, o reforço da dotação provisional (+300 M€) foi maioritariamente considerado na rubrica de consumo intermédio em contas nacionais.¹³ Em percentagem do PIB, o MF prevê que o consumo intermédio aumente de 5,2% em 2019 para 5,9% em 2020, o valor mais alto desde 2011.

A previsão das despesas com pessoal para 2020 foi ligeiramente revista em alta. Nesta rubrica ocorreu uma revisão pouco expressiva (+50 M€) – que, de acordo com o MF, reflete parte do aumento das remunerações dos profissionais de saúde - tendo em conta que o valor de partida relativo ao ano anterior é superior: as despesas com pessoal ficaram 98 M€ acima da estimativa para 2019. As despesas com pessoal deverão crescer pelo quinto ano consecutivo, embora esteja prevista uma desaceleração de 4,4% em 2019 para 3,4% em 2020. É esperado um acréscimo de 785 M€ no corrente ano que elevará esta despesa para 23 585 M€, aproximando-a do valor máximo registado em 2010 (24 576 M€). Para o referido aumento contribuirá sobretudo o facto de o final do processo de descongelamento de carreiras ter ocorrido apenas em dezembro de 2019 e o aumento do número de efetivos. Recorde-se que já no âmbito do OE/2020 era referida a intenção de contratar 4200 novos profissionais de Saúde em 2020.¹⁴ Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal deverão aumentar de 10,7% em 2019 para 11,8% em 2020.

A revisão em alta das “outras despesas correntes” poderá não ser suficiente para acomodar as despesas adicionais previstas na PAOE/2020. A nova previsão do MF aponta para que esta rubrica totalize 5677 M€, mais 927 M€ do que no ano anterior. A previsão desta despesa para 2020 foi revista em alta em 389 M€, não obstante em 2019 ter ficado 250 M€ abaixo da estimativa efetuada pelo MF aquando da elaboração do OE/2020. Contudo, este diferencial de 639 M€ parece insuficiente para acomodar despesas adicionais que decorrem da revisão em alta da contribuição financeira para o orçamento da União Europeia (+406 M€)¹⁵ e de algumas medidas de apoio, tais como o apoio excecional à família (100 M€), o complemento extraordinário de estabilização (70 M€ a pagar em julho diretamente aos trabalhadores abrangidos por esta medida) e outras medidas no valor global de 163 M€, conforme detalhado no Quadro 4.

¹² O orçamento de despesa do Programa Saúde foi reforçado em 504 M€, dos quais 340 M€ financiados por receitas gerais e o remanescente será financiado através de verbas não utilizadas em anos anteriores.

¹³ De acordo com o MF, uma parte desse reforço destina-se a apoiar o sector da Cultura, na sequência da quebra de rendimentos dos profissionais das artes do espetáculo. Deste modo, a dotação provisional para 2020 praticamente duplica, passando a totalizar 629,7 M€, verba que está inicialmente centralizada no Ministério das Finanças.

¹⁴ Através do Despacho n.º 3301-E/2020, de 15 de março, a Ministra da Saúde delegou a competência para autorizar a contratação de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego a termo, pelo período de quatro meses, tendo em vista o reforço de recursos humanos necessários no contexto da pandemia COVID-19. Recentemente o Governo afirmou a intenção de, em função das necessidades, passar a contratos sem termo os cerca de 3000 profissionais entretanto recrutados. De acordo com o ponto 3.1.2 do PEES, os encargos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para atividades de apoio e para a prestação direta de cuidados no contexto da pandemia deverão ascender a 29 M€ entre abril e dezembro de 2020.

¹⁵ Refletindo o esforço adicional implicado pelas medidas que compõem o quadro da resposta da União Europeia aos efeitos do surto da doença COVID-19.

A previsão da despesa de capital para 2020 foi revista em alta em 1204 M€, apontando para um aumento de 36,4% face ao ano anterior. A revisão ocorreu sobretudo na rubrica “outras despesas de capital” (+1170 M€) porque passou a estar incorporado o empréstimo que o Estado irá conceder à TAP Air Portugal (946 M€),¹⁶ assim como um maior impacto resultante da injeção de capital no Novo Banco, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente (mais 435 M€ do que o previsto no OE/2020).¹⁷ Em sentido contrário, deixou de estar prevista a indemnização da Infraestruturas de Portugal pelo cancelamento da subconcessão rodoviária Algarve Litoral, que tinha sido considerada no orçamento inicial pelo valor de 80 M€. Deste modo, a rubrica “outras despesas de capital” deverá totalizar 3382 M€ em 2020 e registar um aumento de 1249 M€, após ter diminuído 374 M€ em 2019.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá crescer pelo quarto ano consecutivo, estando prevista uma aceleração de 4,9% em 2019 para 24,6% no corrente ano. A previsão da FBCF para o corrente ano foi revista em alta em apenas 34 M€, mas é preciso ter em conta que o valor de partida relativo ao ano anterior é inferior, já que a FBCF ficou 188 M€ abaixo da estimativa para 2019 que tinha sido efetuada pelo MF no âmbito do OE/2020. De acordo com a PAOE/2020, a FBCF deverá totalizar 4959 M€ no corrente ano, mais 979 M€ do que em 2019. Para além dos investimentos estruturantes considerados no orçamento inicial, esta rubrica incorpora um investimento adicional de 76 M€ no âmbito do programa Saúde e o impacto de novas medidas adotadas na área da habitação.¹⁸ Embora seja de assinalar a referida aceleração prevista do crescimento da FBCF, volta-se a recordar que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do previsto. Em percentagem do PIB, a FBCF no PIB deverá aumentar 0,6 p.p. em 2020, elevando o rácio para 2,5% do PIB, o mais alto desde 2012.

Os encargos com juros constituem a única rubrica da despesa que foi revista em baixa face ao OE/2020 e também a única que deverá registar uma diminuição face a 2019. De acordo com a PAOE/2020, esta rubrica deverá ascender a 6138 M€, menos 241 M€ do que em 2019. Caso esta previsão se concretize, será o sexto ano consecutivo em que esta despesa registará uma redução (a diminuição acumulada entre 2015 e 2020 ascenderá a 2,3 mil M€). Contudo, o ritmo de diminuição da despesa com juros deverá abrandar de 7,5% em 2019 para 3,8% em 2020. Esta despesa sofreu uma revisão em baixa de 227 M€ face à previsão inicial, maioritariamente devido ao facto de a despesa com juros no ano de 2019 ter ficado 147 M€ abaixo da estimativa do MF. De acordo com o MF, as condições de mercado verificadas até maio de 2020 justificam a parte remanescente da revisão (-80 M€). Em percentagem do PIB, a nova previsão do MF aponta para que no corrente ano a despesa com juros interrompa a trajetória descendente iniciada em 2015: este rácio deverá aumentar 0,1 p.p. no ano de 2020, atingindo 3,1% do PIB.

¹⁶ Embora ainda se aguarde a decisão da Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia sobre este pedido de auxílio de Estado, na PAOE/2020 esta operação foi contabilizada em contas nacionais como despesa de capital e, consequentemente, com impacto negativo no saldo orçamental.

¹⁷ De acordo com o [comunicado do Fundo de Resolução](#), no passado mês de maio foi efetuado um pagamento ao Novo Banco no valor de 1035 M€. No OE/2020 estava prevista uma dotação de 600 M€.

¹⁸ No âmbito da discussão na generalidade da PAOE/2020, o Ministro das Finanças destacou também a antecipação de pequenos investimentos públicos de proximidade, que serão lançados este ano, mas cuja execução decorre até 2021.

4.3 Quadro plurianual de programação orçamental (QPPO)

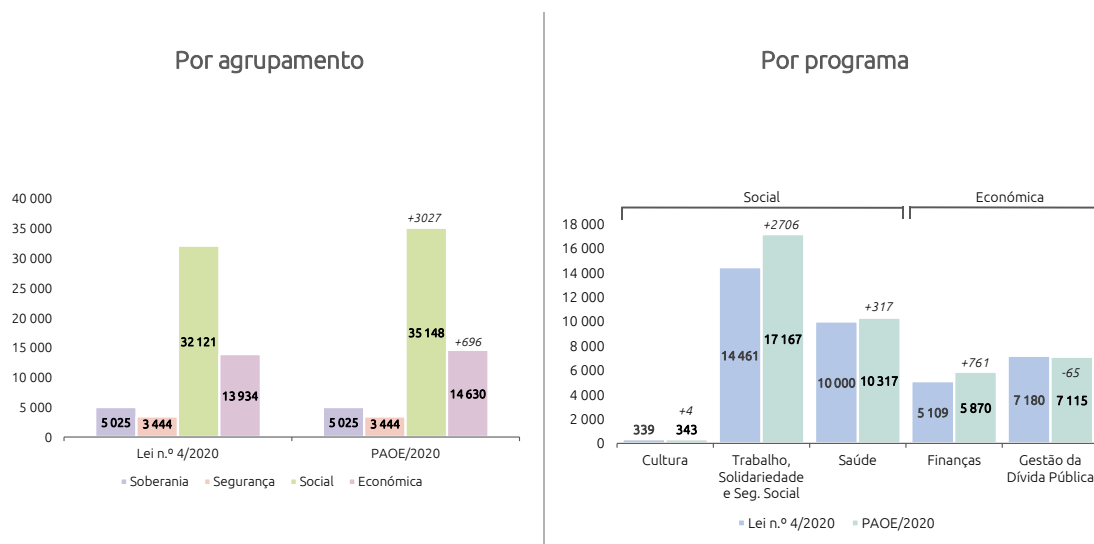
*Nos termos do artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁹ estabelece-se que com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado (OE) apresentada após tomada de posse do Governo deve ser apresentada e debatida simultaneamente uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). Em 26 de outubro de 2019 ocorreu a tomada de posse do XXII Governo Constitucional, o que justificou a apresentação, em simultâneo com a POE/2020, da **Proposta de Lei (PPL) n.º 6/XIV**. Esta proposta deu origem à **Lei n.º 4, de 31 de março**, que aprovou o QPPO para o período de 2020 a 2023. Nestes termos, os limites da despesa da Administração Central (AC) financiada por receitas gerais são indicativos de 2021 a 2023 e obrigatórios para 2020, admitindo-se, porém, a modificação dos limites por programa e área para este ano em virtude de alterações orçamentais. Neste seguimento, o artigo 6.º do articulado da PAOE/2020 propõe a alteração dos limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o ano de 2020 constantes do QPPO em vigor.*

A PAOE/2020 preconiza o aumento do limite para o ano em curso de despesa da administração central financiada por receita geral. Esta proposta de alteração ao QPPO 2020-2023, aprovado pela Lei n.º 4/2020, de 31 de março, implica a atualização do teto de 54 525 M€²⁰ para 58 247 M€, mantendo inalterados os limites para os anos seguintes do quadriénio. O aumento, num total de 3722 M€ ocorre nas áreas Social e Económica (Gráfico 4). Na área Social são elevados os tetos dos programas Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Saúde e Cultura, onde se incluem as despesas decorrentes de medidas adotadas naquelas áreas em resposta à pandemia COVID-19. Na área Económica, o Programa Finanças é reforçado em 761 M€, enquanto que no Programa relativo à Gestão da Dívida Pública é proposta uma diminuição do respetivo teto em 65 M€, incorporando a expectativa de uma menor despesa com juros em 2020 do que o previsto no OE/2020.

¹⁹ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

²⁰ A Lei n.º 4/2020, de 31 de março, que aprovou o QPPO para o quadriénio 2020-2023 estabeleceu para o primeiro ano um valor superior em 16 M€ ao constante da PPL n.º 6/XIV, discutida em simultâneo com a POE/2020, cuja análise consta do [Relatório n.º 1/2020, do CFP](#).

Gráfico 4 – Tetos de despesas definidos no QPPO para 2020 e proposta de alteração (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: As variações por agrupamento e programa decorrente da PAOE/2020 são indicadas em itálico.

Não é possível aferir a compatibilidade do novo limite de despesa do QPPO para 2020 com o saldo em contas nacionais, dada a insuficiente informação disponibilizada. O QPPO é elaborado na ótica da contabilidade pública, sendo necessário para aferir a compatibilidade entre o limite de despesa inscrito no mesmo e a estimativa do MF na ótica da contabilidade nacional diversos elementos informativos, nomeadamente a passagem entre estas duas óticas. O quadro demonstrativo desta passagem, que inclui, nomeadamente, os detalhes dos ajustamentos relativos à especialização do exercício inerente à contabilidade nacional, não se encontra, porém, no Relatório que acompanha a PAOE/2020, ao contrário do que ocorreu com a POE/2020. Apesar do MF ter enviado informação adicional no seguimento de questões colocadas pelo CFP, a falta de alguns elementos informativos inerentes a este quadro, bem como do valor da despesa financiada por receitas próprias, impede a validação da referida compatibilidade.



5. DÍVIDA PÚBLICA

5.1 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado

A revisão em alta do limite de endividamento para 2020 enquadra o maior financiamento previsto para 2020 na PAOE/2020. A proposta de lei da PAOE/2020 (PPL n.º 33/XIV/1.ª) visa a revisão em alta do limite de endividamento global direto do Estado português, de 10 mil M€ para 20 mil M€. Esta alteração permite aumentar o financiamento de forma a fazer face às maiores necessidades de financiamento previstas no contexto da atual pandemia, que estiveram na base do aumento do endividamento global direto para 19,7 mil M€ (9,3 mil M€ no OE/2020). Nos cálculos do CFP, para o endividamento direto do Estado contribui principalmente i) o défice orçamental da administração central em contabilidade pública (14,5 mil M€); seguido da ii) aquisição líquida consolidada de ativos financeiros (5,8 mil M€); e da iii) expectativa da não utilização integral das dotações orçamentais da administração central (0,6 mil M€).

A PAOE/2020 implica um aumento de 9,6 mil M€ das necessidades brutas de financiamento do Estado face ao OE/2020, justificado essencialmente pelo maior défice orçamental. As necessidades líquidas de financiamento do Estado agora previstas pelo MF justificam a totalidade do aumento das necessidades brutas, refletindo o aumento do défice do Estado (+10 mil M€) e, em menor escala, da aquisição líquida de ativos financeiros (+1,7 mil M€) (Quadro 9). Das amortizações, ligeiramente menores que no OE/2020, destaca-se a menor amortização de dívida de curto prazo, motivada por uma menor amortização de CEDIC (-2 mil M€), que é em parte compensada por uma amortização de OT superior à prevista no OE/2020 (+mil M€). Em resultado desta nova previsão do MF (PAOE/2020), as necessidades brutas de financiamento são superiores em 5,8 mil M€ (11,7%) face ao verificado em 2019.

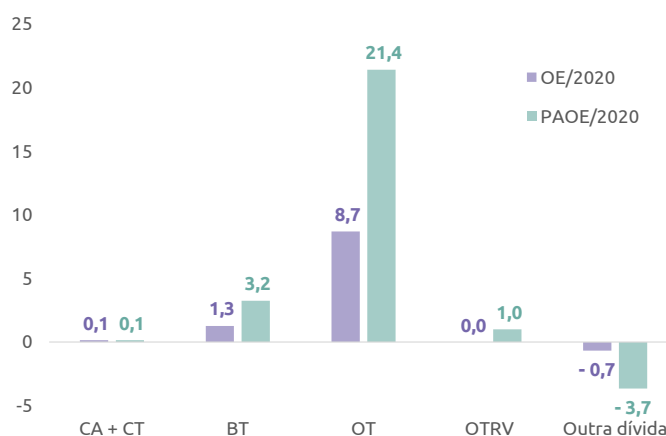
Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado (M€)

Necessidades de Financiamento	2019		OE/2020		PAOE/2020	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	9 499	19	9 577	21	20 262	36
a) Déficit Orçamental	3 940	8	5 874	13	14 846	27
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	5 559	11	3 703	8	5 416	10
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	40 449	81	36 589	79	35 510	64
d) CA + CT	3 876	8	4 103	9	4 103	7
e) Dívida de curto prazo em euros	21 697	43	24 398	53	22 327	40
f) Dívida de mlp em euros	14 815	30	8 108	18	9 106	16
g) Dívida em moeda não euro	86	0	0	0	0	0
h) Fluxos de capital swaps (Liq.)	-25	0	-20	0	-26	0
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	49 948	100	46 166	100	55 772	100

Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Notas: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

O aumento das necessidades de financiamento será assegurado maioritariamente pelo recurso a emissões de dívida de longo prazo. De acordo com a PAOE/2020 as Obrigações do Tesouro mantêm-se como principal fonte de financiamento, através de um montante de emissões líquidas significativamente superior ao previsto no OE/2020 (aumento de 12,7 mil M€) (Gráfico 5). No financiamento a curto prazo, o MF prevê uma maior emissão líquida de Bilhetes do Tesouro e uma nova emissão de uma Obrigação do Tesouro de Rendimento Variável. Em sentido contrário, antecipa-se uma diminuição da Outra dívida, justificada essencialmente pela redução do saldo de CEDIC. Apesar de referido o recurso a 1182 M€ de empréstimo via programa SURE da UE no Relatório que acompanha a proposta de revisão orçamental, esse mesmo financiamento não se encontra refletido nos quadros do capítulo referente à dívida pública desse Relatório, nem nas linhas de atuação para o 3.º trimestre divulgadas pelo IGCP em junho.²¹

Gráfico 5 – Composição do financiamento em 2020 (mil M€, valor de encaixe)



Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Notas: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; BT = Bilhetes do Tesouro; OT = Obrigações do Tesouro; OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável. Outra dívida inclui CEDIC, CEDIM, outra dívida de curto prazo, outra dívida de médio e longo prazo, outra dívida não euro e fluxos de capital de *swaps*.

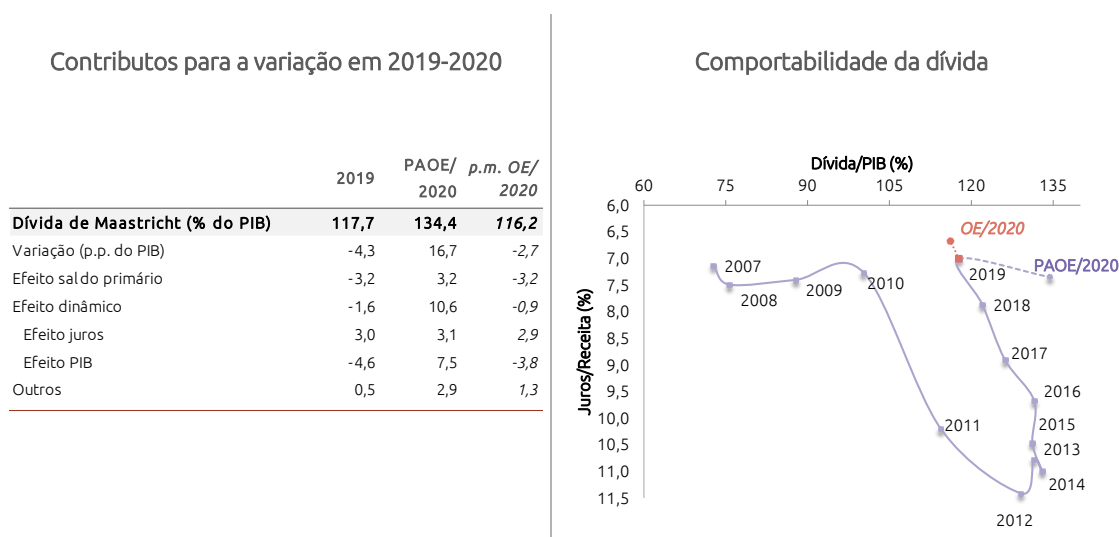
5.2 Dinâmica da dívida

De acordo com a PAOE/2020, o rácio da dívida deverá aumentar 16,7 p.p. em 2020, para 134,4% do PIB. Para esta evolução contribuem de forma desfavorável todas as componentes (Gráfico 6, painel esquerdo), contrastando com o OE/2020, no qual se antecipava que estas apresentassem uma evolução favorável face a 2019. No atual contexto de deterioração da atividade económica, o efeito PIB justifica uma parte significativa do agravamento do rácio (7,5 p.p.) e, juntamente com o efeito juros (3,1 p.p.), resulta num efeito dinâmico de 10,6 p.p.. O efeito saldo primário ascende a 3,2 p.p., enquanto o ajustamento défice dívida explica 2,9 p.p. da variação do rácio. Para este último concorre, de acordo com informação adicional do MF, uma maior

²¹ https://www.igcp.pt/fotos/editor2/2020/Programa_de_Financiamento/PF20203TPT.pdf

acumulação de depósitos face ao previsto no OE/2020²². O aumento da dívida nominal e a diminuição do PIB, conjugados com a diminuição da receita das administrações públicas, reflete-se numa deterioração da comportabilidade da dívida, interrompendo a trajetória favorável em que esta se encontrava desde 2015 e traduzindo o maior esforço orçamental do país para suportar os encargos decorrentes da dívida (Gráfico 6, painel direito).

Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: MF e cálculos do CFP.

Apesar do aumento nominal da dívida, não se antecipa uma deterioração significativa do custo de financiamento. Desde 2017 que o custo médio da nova dívida emitida²³ tem vindo a diminuir, passando de 2,6% para 0,5% em 2020. Para este comportamento tem contribuído a manutenção da política de compra de ativos do BCE e a melhoria da notação e perceção de risco da dívida da República. O aumento dos encargos com juros em rácio do PIB previsto para 2020 fica a dever-se à diminuição do PIB nominal, uma vez que, os encargos com juros nominais se mantêm praticamente inalterados. Para este ano, o maior peso dos juros no PIB é justificado quase exclusivamente pelo efeito *stock* (Quadro 10), sendo o efeito preço praticamente nulo, o que possibilita a manutenção da taxa de juro implícita prevista no OE/2020 (2,5%).

²² A PAOE/2020 antecipa um ajustamento défice dívida consideravelmente superior (5,7 mil M€) ao previsto no OE/2020 (2,9 mil M€). De acordo com o MF, este aumento fica a dever-se à maior acumulação de depósitos, de modo a fazer face a possíveis períodos de instabilidade nos mercados de financiamento no contexto de pandemia. A rubrica Numerário e Depósitos passou a representar praticamente 60% do ajustamento total (face a -13% no OE/2020).

²³ Obrigações do Tesouro, Bilhetes do Tesouro e *Medium Term Notes*.

Quadro 10 – Contributos para a variação dos juros

	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contributos para a Δ dos juros		
						Efeito stock	Efeito preço	Efeito cruzado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2015	131,2	132,1	4,6	3,5	-0,30	0,00	-0,29	0,00
2016	131,5	131,3	4,1	3,2	-0,43	-0,02	-0,41	0,00
2017	126,1	128,8	3,8	2,9	-0,37	-0,08	-0,30	0,01
2018	122,0	124,1	3,4	2,7	-0,40	-0,14	-0,27	0,01
2019	117,7	119,9	3,0	2,5	-0,37	-0,11	-0,27	0,01
PAOE/2020	134,4	126,1	3,1	2,5	0,14	0,16	-0,01	0,00
<i>por memória</i>								
<i>OE/2020</i>	116,2	117,6	2,9	2,5	-0,17	-0,08	-0,10	0,00

Fontes: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente=t e ano anterior=t-1;; DP = dívida pública; (1)=DP/PIB; (2)=[(1)t-(1)t-1]/2]; (3)=Juros / PIB; (4)=(3) t / (2) t); (5)=[(4)t-1*((2)t-(2)t-1)]+[(2)t-1*((4)t-(4)t-1)]+[(2)t-(2)t-1*((4)t-(4)t-1)]; (6)=(4)t-1*((2)t-(2)t-1); (7)=(2)t-1*((4)t-(4)t-1); (8)= ((2)t-(2)t-1)*((4)t-(4)t-1).

* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere do OE/2020 e PAOE/2020 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente.



6. RISCOS DO CENÁRIO ORÇAMENTAL

As previsões para a evolução das finanças públicas nacionais em 2020, apresentadas na PAOE/2020, devem ser analisadas com uma precaução adicional, tendo em conta os riscos historicamente elevados (maioritariamente de natureza descendente) que decorrem do atual contexto de pandemia.

A PAOE/2020 incorpora uma previsão dos impactos decorrentes das medidas de resposta à crise adotadas entre março e maio (fase de emergência) e das medidas que constam do Programa de Estabilização Económica e Social, que vigorará no 2.º semestre de 2020. Contudo, ao contrário do que seria desejável, não existe uma identificação do impacto de cada medida por rubrica de receita e despesa e nem sequer é referido o impacto total previsto do conjunto de medidas adotadas desde o início da pandemia no saldo orçamental em contabilidade nacional em 2020. O CFP solicitou essa desagregação ao MF, mas apenas a obteve de uma forma parcial, situação que não abona a favor da transparência orçamental e que implicou um exercício de apuramento por parte do CFP, que poderá não estar inteiramente correto por não se dispor de informação completa. Cumpre assinalar o risco de que o impacto total possa vir a ser mais negativo do que o previsto pelo MF, uma vez que dependerá da extensão espacial e temporal do fenómeno epidemiológico, não podendo ser excluído o risco de uma nova vaga de infeção e de restrições ao exercício da atividade económica.

Desde o início da pandemia foram adotadas medidas que não têm um impacto direto do ponto de vista orçamental, mas que em muitos dos casos constituem passivos contingentes das administrações públicas. É o caso das linhas de financiamento com garantia do Estado até ao final do ano (que, após o reforço de 6,8 mil M€ previsto na PAOE/2020, passarão a totalizar 13 mil M€, o valor máximo autorizado pela União Europeia) e do regime de moratória pública que permite suspender o pagamento das prestações dos empréstimos bancários a residentes em Portugal (regime que foi genericamente [prolongado até março de 2021](#)). Trata-se de responsabilidades contingentes do Estado que, em caso de incumprimento do devedor, se materializam em despesa de capital, contribuindo para o agravamento do saldo orçamental. Este risco descendente potencialmente elevado sobre o saldo orçamental e sobre o rácio da dívida pública nos próximos anos torna-se ainda mais relevante tendo em conta o nível pré-existente de responsabilidades contingentes, que foram avaliadas pelo [Eurostat](#) em 42,4% do PIB no final de 2018.

A concretização do crescimento do PIB projetado pelo MF constitui um fator crítico para o cumprimento dos objetivos orçamentais. A qualidade dessa previsão assume um cariz ainda mais importante no atual contexto de crise. Caso a contração da economia se revele mais intensa do que o previsto na PAOE/2020, isso terá um efeito ainda mais desfavorável no comportamento dos agregados orçamentais, podendo implicar um aumento mais acentuado da despesa com prestações sociais (estando em causa o subsídio de desemprego e, no contexto atual, o subsídio de doença e o próprio Rendimento Social de Inserção) e uma maior redução da receita fiscal (por via do

consumo privado, cuja quebra parece ter sido subestimada no cenário subjacente à PAOE/2020). Ainda no âmbito da receita, a medida de diferimento do prazo de pagamento de impostos é importante para assegurar liquidez às empresas, mas também encerra riscos descendentes, na medida em que o pagamento dessas obrigações fiscais poderá ficar comprometido caso ocorram situações de insolvência.

Do lado da despesa, será importante a monitorização da evolução dos subsídios, uma vez que grande parte do impacto das novas medidas previstas na PAOE/2020 (com destaque para o *lay-off* simplificado) ocorrerá nessa rubrica. Relativamente às despesas de capital, destaca-se o risco descendente relacionado com o empréstimo que o Estado português concederá à TAP. Em contas nacionais, o MF considerou um impacto negativo de 946 M€ no saldo orçamental do corrente ano (por se assumir que este auxílio de Estado encerra um elevado risco de perda de capital para as AP), mas em contabilidade pública esta operação foi orçamentada pelo montante máximo [autorizado pela Comissão Europeia](#) (1200 M€). Assim, assinala-se o risco orçamental sobre o saldo, na ótica da contabilidade nacional, que decorre da possibilidade de o referido empréstimo poder vir a ser de 1200 M€ (reforço considerado na despesa com ativos financeiros no Mapa IV, em contabilidade pública), em vez dos 946 M€ considerados na PAOE/2020, em contabilidade nacional.

Ainda no âmbito das despesas de capital, salienta-se o facto de a PAOE/2020 ter incorporado o montante de 1035 M€ que o Fundo de Resolução transferiu para o Novo Banco no passado mês de maio (no OE/2020 estavam previstos apenas 600 M€). Saliente-se que até ao momento já foram pagos 2976 M€ no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente do Novo Banco, que prevê um encargo máximo de 3890 M€. A partir do próximo ano, o Novo Banco ainda pode solicitar ao Fundo de Resolução os 914 M€ remanescentes, em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização contingente e das exigências regulatórias em termos de rácios de capital.

Relativamente à despesa com juros, os riscos colocam-se sobretudo nos próximos anos, atendendo ao forte aumento do rácio da dívida pública previsto na PAOE/2020. O nível de dívida já elevado no período pré-pandemia - Portugal detém o terceiro maior rácio de dívida pública (na definição de Maastricht) da União Europeia - coloca Portugal numa situação particularmente vulnerável. Com um reduzido espaço orçamental, a capacidade de responder com as políticas que a atual crise sanitária requer de forma a garantir a recuperação da atividade económica é limitada. No entanto, essa recuperação é essencial para o retorno a uma dinâmica favorável do rácio da dívida, e uma recuperação económica mais lenta que o esperado influenciaria negativamente o rácio, bem como a perceção dos investidores quanto à dívida portuguesa. A implementação dos programas de compra de ativos do BCE, juntamente com uma perspetiva e notação favorável, permitiu que os custos de financiamento se mantivessem em níveis historicamente baixos. Ainda assim, é aconselhável a monitorização da volatilidade que pode surgir nos mercados financeiros, mantendo, como previsto na PAOE/2020, uma almofada de liquidez que assegure necessidades de financiamento futuras.

A PAOE/2020 prevê uma autorização para duplicar o aumento do endividamento líquido global direto que tinha sido aprovado no OE/2020, passando-o para um montante máximo de 20 000 M€. No caso das Regiões Autónomas, prevê-se que seja autorizado um aumento excecional do endividamento líquido (de 948 M€, de acordo com o PEES), suspendendo os limites ao endividamento regional estabelecidos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Embora a autorização para estes aumentos se

destine à cobertura de necessidades excepcionais de financiamento decorrentes da pandemia, não deixa de constituir um risco para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.



7. ANEXOS

Quadro 11 – Conta das Administrações Públicas (M€)

	2018	2019	2020		Var. 2019/2020 (M€)		Var. 2019/2020 (%)	
			OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020
Receita Total	87 695	91 008	95 315	86 598	4 307	-4 410	4,7%	-4,8%
Receita corrente	86 867	90 259	94 287	85 137	4 028	-5 122	4,5%	-5,7%
Receita fiscal	51 637	53 013	54 709	48 890	1 695	-4 123	3,2%	-7,8%
Impostos indiretos	30 956	32 148	33 063	29 653	915	-2 495	2,8%	-7,8%
Impostos diretos	20 681	20 865	21 645	19 237	780	-1 628	3,7%	-7,8%
Contribuições sociais	23 835	25 342	26 359	24 060	1 016	-1 283	4,0%	-5,1%
Das quais: efetivas	19 128	20 598	21 736	19 397	1 138	-1 201	5,5%	-5,8%
Vendas e outras receitas correntes	11 395	11 903	13 219	12 188	1 316	284	11,1%	2,4%
Receitas de capital	829	749	1 028	1 460	279	711	37,3%	95,0%
Despesa Total	88 599	90 604	94 800	99 177	4 195	8 573	4,6%	9,5%
Despesa primária	81 701	84 225	88 434	93 039	4 209	8 814	5,0%	10,5%
Despesa corrente primária	75 399	78 112	81 298	84 698	3 186	6 586	4,1%	8,4%
Consumo intermédio	11 067	10 991	11 595	11 876	604	885	5,5%	8,0%
Despesas com pessoal	21 835	22 799	23 535	23 585	736	785	3,2%	3,4%
Prestações sociais	37 099	38 684	39 961	40 603	1 278	1 919	3,3%	5,0%
que não em espécie	33 472	34 731	35 803	36 562	1 073	1 832	3,1%	5,3%
em espécie	3 626	3 953	4 158	4 041	205	88	5,2%	2,2%
Subsídios	750	887	918	2 957	31	2 070	3,5%	233,3%
Outras despesas correntes	4 648	4 750	5 288	5 677	538	927	11,3%	19,5%
Despesas de capital	6 302	6 113	7 137	8 340	1 024	2 227	16,7%	36,4%
FBCF	3 795	3 980	4 925	4 959	945	979	23,7%	24,6%
Outras despesas de capital	2 507	2 133	2 212	3 382	79	1 249	3,7%	58,5%
Juros	6 898	6 379	6 365	6 138	-14	-241	-0,2%	-3,8%
Saldo global	-904	404	515	-12 579	111	-12 983	n.a.	n.a.
Saldo primário	5 994	6 783	6 880	-6 441	97	-13 224	1,4%	-195,0%
Carga fiscal	70 764	73 612	76 445	68 288	2 833	-5 324	3,8%	-7,2%
Despesa corrente	82 297	84 491	87 663	90 836	3 172	6 345	3,8%	7,5%
Dívida Pública	249 261	249 980	252 980	268 302	3 000	18 322	n.a.	7,3%
PIB nominal	204 305	212 303	217 803	199 630	5 500	-12 673	2,6%	-6,0%
<i>Por memória (valores ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes)</i>								
Receita Total ajustada	87 529	90 953	95 170	86 455	4 217	-4 499	4,6%	-4,9%
da qual: Receitas de capital	662	694	883	1 317	189	623	27,2%	89,8%
Despesa Total ajustada	87 482	89 236	93 750	97 772	4 513	8 536	5,1%	9,6%
da qual: Outras despesas correntes	4 617	4 750	5 288	5 677	538	927	11,3%	19,5%
da qual: Outras despesas de capital	1 421	765	1 162	1 977	397	1 212	51,9%	158,4%
Saldo global ajustado	47	1 717	1 420	-11 317	-297	-13 034	n.a.	n.a.

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Notas: As variações implícitas calculadas têm em conta a execução de 2019. O detalhe das medidas temporárias e medidas não recorrentes pode ser consultada no Quadro 13. | n. a. : não aplicável.

Quadro 12 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)

	2018	2019	2020		Var. 2019/2020 (p.p. do PIB)	
			OE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020
Receita Total	42,9	42,9	43,8	43,4	0,9	0,5
Receita corrente	42,5	42,5	43,3	42,6	0,8	0,1
Receita fiscal	25,3	25,0	25,1	24,5	0,1	-0,5
Impostos indiretos	15,2	15,1	15,2	14,9	0,0	-0,3
Impostos diretos	10,1	9,8	9,9	9,6	0,1	-0,2
Contribuições sociais	11,7	11,9	12,1	12,1	0,2	0,1
Das quais: efetivas	9,4	9,7	10,0	9,7	0,3	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,6	6,1	6,1	0,5	0,5
Receitas de capital	0,4	0,4	0,5	0,7	0,1	0,4
Despesa Total	43,4	42,7	43,5	49,7	0,8	7,0
Despesa primária	40,0	39,7	40,6	46,6	0,9	6,9
Despesa corrente primária	36,9	36,8	37,3	42,4	0,5	5,6
Consumo intermédio	5,4	5,2	5,3	5,9	0,1	0,8
Despesas com pessoal	10,7	10,7	10,8	11,8	0,1	1,1
Prestações sociais	18,2	18,2	18,3	20,3	0,1	2,1
que não em espécie	16,4	16,4	16,4	18,3	0,1	2,0
em espécie	1,8	1,9	1,9	2,0	0,0	0,2
Subsídios	0,4	0,4	0,4	1,5	0,0	1,1
Outras despesas correntes	2,3	2,2	2,4	2,8	0,2	0,6
Despesas de capital	3,1	2,9	3,3	4,2	0,4	1,3
FBCF	1,9	1,9	2,3	2,5	0,4	0,6
Outras despesas de capital	1,2	1,0	1,0	1,7	0,0	0,7
Juros	3,4	3,0	2,9	3,1	-0,1	0,1
Saldo global	-0,4	0,2	0,2	-6,3	0,0	-6,5
Saldo primário	2,9	3,2	3,2	-3,2	0,0	-6,4
Carga fiscal	34,6	34,7	35,1	34,2	0,4	-0,5
Despesa corrente	40,3	39,8	40,2	45,5	0,5	5,7
Dívida Pública	122,0	117,7	116,2	134,4	-1,6	16,7
<i>Por memória (valores ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes)</i>						
Receita Total ajustada	42,8	42,8	43,7	43,3	0,9	0,5
da qual: Receitas de capital	0,3	0,3	0,4	0,7	0,1	0,3
Despesa Total ajustada	42,8	42,0	43,0	49,0	1,0	6,9
da qual: Outras despesas correntes	2,3	2,2	2,4	2,8	0,2	0,6
da qual: Outras despesas de capital	0,7	0,4	0,5	1,0	0,2	0,6
Saldo global ajustado	0,0	0,8	0,7	-5,7	-0,2	-6,5

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Notas: As variações implícitas calculadas têm em conta a execução de 2019. O detalhe das medidas temporárias e medidas não recorrentes pode ser consultada no Quadro 13.

Quadro 13 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental

	Em milhões de euros				Em % do PIB			
	2020		2020		2020		2020	
	2018	2019	OE/2020	PAOE/2020	2018	2019	OE/2020	PAOE/2020
Medidas temporárias ou não recorr. (impacto no saldo)	-951	-1 313	-905	-1 262	-0,5	-0,6	-0,4	-0,6
Receita	166	55	145	143	0,1	0,0	0,1	0,1
Recuperação de garantia do BPP	166	55	145	143	0,1	0,0	0,1	0,1
Despesa	1 117	1 368	1 050	1 405	0,5	0,6	0,5	0,7
Recapitalização do Novo Banco	792	1 149	600	1 035	0,4	0,5	0,3	0,5
Ativos por impostos diferidos	100		130	130	0,0		0,1	0,1
Incêndios florestais	130				0,1			
Pagamentos extraor. por decisões judiciais (Mun. Lisboa)	96		160	160	0,0		0,1	0,1
Compensação à concessionária AEDL, SA.		219				0,1		
Transferência do FGCM por devolução ao BdP			80	80			0,0	0,0
Indemin. da IP à subconcessão do Algarve Litoral			80				0,0	
Por memória (impacto por agregado orçamental)								
Receitas de capital	166	55	145	143	0,1	0,0	0,1	0,1
Outras despesas correntes	31				0,0			
Outras despesas de capital	1 087	1 368	1 050	1 405	0,5	0,6	0,5	0,7

Fontes: INE e Ministérios das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

7.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis
AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DP	Dívida Pública
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISIPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LFR	Lei de Finanças Regionais
M€	Milhões de Euros
MDR	Medidas discricionárias do lado da receita.
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PE	Programa de Estabilidade
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RNFNC	Receita não fiscal e não contributiva
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TVH	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia

7.2 Principais Fontes de Informação Estatística

COMISSÃO EUROPEIA (2020b), [Assessment of the 2020 Stability Programme for Portugal](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2020c), [European Economic Forecast - Spring 2020](#).

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2019b), [Draft Budgetary Plan 2020](#).

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2020b), [Programa de Estabilidade 2020](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2020c), [Orçamento Suplementar para 2020](#).

7.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Enquadramento das previsões da PAOE/2020 (variação, %)	15
Gráfico 2 – Evolução da posição orçamental para 2020	23
Gráfico 3 – Despesa na PAOE/2020: revisão face ao OE/2020 e variação anual prevista (em M€)	27
Gráfico 4 – Tetos de despesas definidos no QPPO para 2020 e proposta de alteração (M€)	32
Gráfico 5 – Composição do financiamento em 2020 (mil M€, valor de encaixe)	34
Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)	35

7.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Previsões macroeconómicas para 2020 subjacentes à PAOE/2020	14
Quadro 2 – Projeções e previsões para a economia portuguesa para 2020	16
Quadro 3 – Estimativa do CFP dos fatores subjacentes à revisão da previsão orçamental (M€)	18
Quadro 4 – Principais medidas consideradas na PAOE/2020	21
Quadro 5 – Receita das Administrações Públicas	24
Quadro 6 – Receita fiscal das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional	25
Quadro 7 – Elasticidade da receita fiscal, dos principais impostos e das contribuições sociais efetivas na PAOE/2020	26
Quadro 8 – Despesa das administrações públicas	27
Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado (M€)	33
Quadro 10 – Contributos para a variação dos juros	36
Quadro 11 – Conta das Administrações Públicas (M€)	40
Quadro 12 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)	41
Quadro 13 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental	41

7.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas excecionais e temporárias de contenção e mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19 incluídas na PAOE/2020	20
--	----