



EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS ATÉ MARÇO DE 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 9 de julho 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
Desenvolvimentos orçamentais	4
Anexos.....	14

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental e saldo primário das administrações públicas (saldo acumulado no trimestre, em % do PIB)	4
Gráfico 2 – Evolução da receita e da despesa das administrações públicas	8
Gráfico 3 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB).....	11
Gráfico 4 – Saldo global por subsectores das AP (em % do PIB)	14
Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita e da despesa das administrações públicas (VHA, M€).....	14
Gráfico 6 – Decomposição da variação homóloga acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€).....	15
Gráfico 7 – Evolução da despesa com prestações sociais	16
Gráfico 8 – Evolução das despesas com pessoal	16
Gráfico 9 – Variação da Dívida Pública no 1.º trimestre face ao trimestre anterior (em M€).....	17

Índice de Quadros

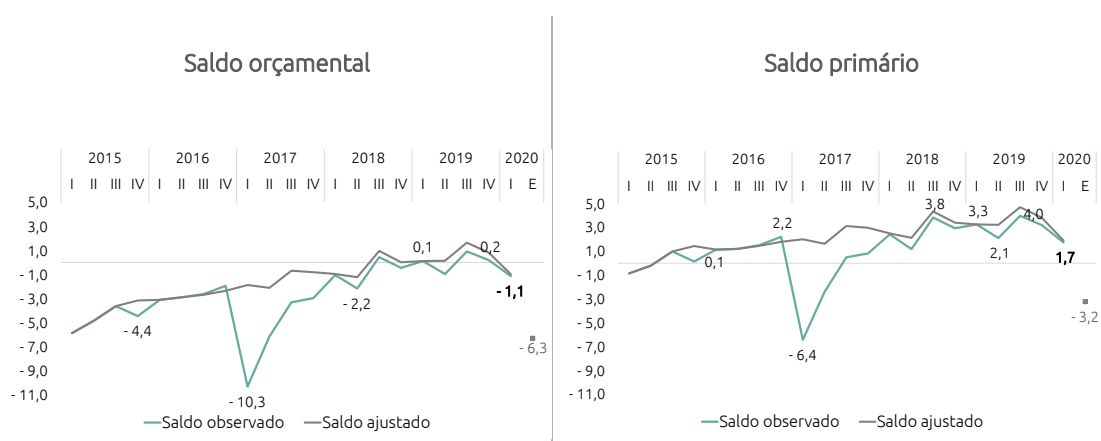
Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em M€, exceto quando indicado).....	13
Quadro 2 – Receita Fiscal das administrações públicas em contabilidade nacional (em M€)	15
Quadro 3 – Ajustamentos défice-dívida (valores do 1.º trimestre, em M€).....	17
Quadro 4 – Conta das administrações públicas (em contabilidade nacional)	18
Quadro 5 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental acumulado até final de cada período	18



DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS

Este relatório analisa os desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas (AP) até ao final do 1.º trimestre de 2020, tendo por base as contas nacionais (não financeiras e financeiras) publicadas em 24 de junho de 2020 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e em 2 de julho de 2020 pelo Banco de Portugal (BdP). O ponto de referência utilizado para ancorar a comparação daqueles desenvolvimentos orçamentais é a nova previsão do Ministério das Finanças (MF) para o corrente ano apresentada no âmbito da proposta de alteração ao Orçamento de Estado para 2020 (PAOE/2020). Este referencial reflete a atualização significativa do saldo orçamental face ao apresentado no OE/2020, com alterações relevantes no nível das componentes da receita e da despesa. Estas alterações traduzem o impacto da deterioração do cenário macroeconómico no atual contexto da crise pandémica, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeadas por aquele fenómeno epidemiológico, objeto de avaliação recente pelo CFP no seu relatório de [análise da revisão ao Orçamento de Estado para 2020](#). O PIB e as respetivas componentes utilizados nesta secção correspondem aos apresentados nas Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional. Os agregados orçamentais objeto de análise neste relatório são apresentados em contabilidade nacional, sem o ajustamento dos efeitos de medidas temporárias e medidas não recorrentes. A Conta ajustada desses efeitos é disponibilizada em anexo. Os dados analisados neste relatório têm um carácter preliminar, estando sujeitos a revisões, tal como tem sucedido em anteriores trimestres.

Gráfico 1 – Saldo orçamental e saldo primário das administrações públicas
(saldo acumulado no trimestre, em % do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Os dados ajustados correspondem aos valores dos saldos observados expurgados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não recorrentes. E: saldo previsto na PAOE/2020 para a totalidade do ano de 2020.

Saldo orçamental

Após o excedente orçamental alcançado em 2019, as administrações públicas regressaram a uma situação de défice no 1.º trimestre de 2020, uma deterioração do saldo orçamental que, em termos homólogos, representa a maior dos últimos oito trimestres.

No conjunto dos primeiros três meses de 2020, o sector das administrações públicas observou um défice de 571 M€, o que representa 1,1% do PIB gerado no trimestre.¹ Este resultado que já inclui o impacto negativo no saldo da medida temporária relativa à transferência do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) para o Fundo de Garantia de Depósitos, por devolução ao BdP de contribuições registou face a igual trimestre do ano passado uma deterioração do saldo de 630 M€ (equivalente a 1,2 p.p. do PIB), ainda aquém do esperado pelo MF para atingir o défice de 12 579 M€ (6,3% do PIB) previsto para o corrente ano (Quadro 1 e painel esquerdo do Gráfico 1).² O saldo inclui ainda o montante de cerca de 550 M€ relativo a impostos e contribuições por cobrar, que caso não tivesse sido considerado elevaria o défice para o dobro, 2,2% do PIB trimestral (Caixa 1). Para esta deterioração contribuiu o aumento da despesa pública que foi quatro vezes superior ao verificado na receita. Excluindo o efeito daquela medida temporária e não recorrente (80 M€, Quadro 5), registar-se-ia um défice correspondente a -1,0% do PIB, que apesar de refletir apenas uma pequena parte dos impactos negativos no saldo orçamental decorrentes da pandemia de COVID-19 é ainda substancialmente inferior ao previsto pelo MF na PAOE/2020, quando corrigido o saldo daquelas medidas (-5,7% do PIB).

O saldo antes de encargos com juros (saldo primário) manteve-se excedentário pelo décimo sexto trimestre consecutivo, ao atingir 878 M€ (1,7% do PIB) no 1.º trimestre de 2020.³ Apesar de positivo, este resultado traduz, em termos do trimestre, a maior redução do excedente primário desde o 1.º trimestre de 2018 (-769 M€, ou -1,5 p.p. do PIB). Esta variação do saldo primário foi contrariada, em parte, pelos encargos com juros, cuja redução homóloga nesse trimestre (139 M€; 0,3 p.p. do PIB) atenuou a deterioração do saldo orçamental. A evolução negativa deste indicador foi transversal a todos os subsectores das administrações públicas, ainda que os subsectores dos Fundos de Segurança Social (FSS) e da Administração Regional e Local⁴ tenham preservado a situação de excedente orçamental (Gráfico 5).⁵

¹ O saldo apurado na ótica da contabilidade nacional até final de março de 2020 foi assim inferior em 1,0 p.p. do PIB ao saldo registado em contabilidade pública (-0,1% do PIB). A passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional implica diversos ajustamentos, designadamente os relativos à delimitação setorial das AP e à especialização do exercício, nomeadamente o ajustamento temporal de impostos e contribuições.

² Cf. artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto](#).

³ Apenas interrompida temporariamente pelo impacto da medida relativa à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos registada no 1.º trimestre de 2017.

⁴ Assinalando-se que, dentro deste subsector a Administração Regional registou um défice correspondente a 0,2 % do PIB gerado no trimestre ainda que mais do que compensado pelo excedente observado pela Administração Local.

⁵ De notar que a despesa do subsector da Administração Central se encontra afetada pelas transferências ao abrigo das respetivas leis de financiamento dos restantes subsectores, as quais constituem receita dos mesmos, sendo assim objeto de consolidação no apuramento da conta das Administrações Públicas (Quadro 4).

Receita

O ritmo de crescimento da receita pública situou-se acima do esperado na PAOE/2020 para o conjunto do ano, não refletindo ainda o impacto principal das medidas tomadas no âmbito da resposta orçamental à crise pandémica.

No 1.º trimestre, a receita das administrações públicas ascendeu a 20 027 M€ (39,6% do PIB), um resultado superior em 217 M€ ao registado em igual período do ano anterior (Gráfico 5 e Quadro 4). Este crescimento que representa uma taxa de variação homóloga de 1,1% (Gráfico 2), encontra-se fortemente influenciado pelo ajustamento adicional de cerca de 550 M€ realizado para apuramento da receita fiscal e contributiva, cuja probabilidade de cobrança efetiva é desconhecida (Caixa 1). Sem este tratamento, a receita registaria uma redução homóloga de 1,7%, induzida por uma quebra da receita fiscal e contributiva de 2,4% que contribuiria para acentuar em 1,1 p.p. do PIB a deterioração do saldo orçamental no 1.º trimestre. Estes desenvolvimentos que já incluem o impacto das medidas adotadas no âmbito da resposta à crise pandémica, a refletirem-se, fundamentalmente, nos próximos trimestres apontariam, ao invés do crescimento da receita estimado pelo INE para o 1.º trimestre (1,1%), para uma diminuição deste agregado (1,7%) no sentido da variação anual prevista pelo MF (-4,8%).

Considerando a estimativa de receita apurada em contas nacionais pela autoridade estatística nacional, o principal contributo para o crescimento homólogo da receita das AP continuou a ser dado pela receita fiscal e contributiva (145 M€), ao justificar cerca de dois terços daquela evolução que foi assegurada integralmente pelo desempenho das contribuições sociais (151 M€; 2,7%).⁶ O comportamento desta rubrica reflete, exclusivamente, o crescimento das contribuições sociais efetivas (3,3%) que, apesar de se situar abaixo da evolução das remunerações no 1.º trimestre (4%), contrastou com o decréscimo esperado pelo MF para o conjunto do ano (-5,8%). Até março, a receita fiscal estagnou face ao período homólogo (Quadro 2), situando-se o seu ritmo de crescimento nulo, ainda assim, acima do perspetivado pelo MF para a totalidade do ano (-7,8%).⁷ Este desempenho foi determinado pela quebra de receita dos impostos indiretos (-46 M€; -0,6%), de montante semelhante ao aumento de receita nos impostos diretos nos primeiros três meses do ano (40 M€; 1%). O decréscimo da tributação indireta foi explicado essencialmente pelo menor montante de receita arrecadado por via do ISV (-38 M€; -19,8%) e do IVA (-79 M€; -1,8%), este último penalizado, pela diminuição da receita bruta (-10 M€), e pelo aumento dos reembolsos pagos (69 M€) no 1.º trimestre (Gráfico 6). O crescimento dos impostos diretos resultou, fundamentalmente, do comportamento favorável do IRS (112 M€; 3,2%), que mais do que compensou a evolução negativa do IRC (-75 M€; -25,8%) resultante do decréscimo

⁶ Influenciado pelo ajustamento adicional de 80 M€ na receita de contribuições. Sem esse ajustamento a receita de contribuições registaria um aumento de 71 M€, equivalente a um crescimento homólogo de 1,3% (Caixa 1).

⁷ Descontando o ajustamento adicional de cerca de 470 M€ relativo ao IVA, a receita fiscal teria sido inferior em 475 M€ ao verificado em igual período do ano passado, ou seja, uma redução de 4,1%.

da receita bruta⁸ (-24 M€) e do aumento dos reembolsos pagos aos sujeitos passivos deste imposto (51 M€).

A receita não fiscal e não contributiva justificou o restante aumento da receita pública, ao registar um crescimento homólogo de 72 M€. Para esta evolução, muito contribuiu as outras receitas correntes (130 M€; 16,1%) e a receita de capital (21 M€; 12,6%), que mais do que compensaram o decréscimo verificado nas vendas de bens e serviços das AP (-78 M€; -4,5%).

Caixa 1 – O ajustamento temporal adicional do IVA e das contribuições sociais

A introdução de medidas de flexibilização das obrigações fiscais e contributivas adotada pelo governo no âmbito da resposta orçamental à crise pandémica implicou a necessidade de refletir no ajustamento temporal do IVA e das contribuições sociais o efeito da prorrogação daquelas obrigações. Neste domínio, um projeto de nota sobre as implicações estatísticas de algumas medidas políticas no contexto da pandemia de COVID-19 foi divulgado pelo *Eurostat*, em abril.¹ A adoção de medidas que estabeleçam o prolongamento dos prazos de pagamento dos impostos como resposta às dificuldades de liquidez defrontadas pelos contribuintes sugerem alterações no ajustamento temporal dos impostos e contribuições, de modo assegurar o registo de acordo com o princípio do *accrual*. Nestas situações, o intervalo temporal utilizado para o caixa ajustado (desfasamento temporal) deve ser revisto de modo a melhor refletir o momento em que ocorreu o fator económico gerador do passivo tributário.

Neste contexto, a receita fiscal e contributiva das AP apurada pelo INE para o 1.º trimestre foi objeto de um ajustamento adicional que face aos dados obtidos na ótica da contabilidade pública elevou em cerca de 550 M€ a receita de IVA e de contribuições sociais.² Este ajustamento visa refletir na receita das AP, o facto económico em que foi gerada a obrigação tributária ou contributiva, que resulta do pagamento fracionado (três ou seis prestações mensais) daquelas responsabilidades, adotadas no âmbito das medidas de resposta à pandemia, cuja probabilidade de cobrança efetiva é desconhecida.

No caso particular do IVA este ajustamento ascendeu a cerca de 470 M€, no 1.º trimestre. Este montante resulta do cálculo do ajustamento temporal deste imposto que deduz ao montante da receita cobrada deste imposto no 1.º trimestre (ótica de caixa), 75% da receita cobrada nos dois primeiros meses desse trimestre, adicionando posteriormente 75% da receita cobrada de IVA nos dois primeiros meses do trimestre seguinte. A redução da cobrança da receita de IVA dos meses de abril e de maio para 1/3 ou 1/6 do valor devido, em virtude da prorrogação do valor remanescente devido, a pagar em três ou seis prestações mensais, iguais e sucessivas, a partir do início do 2.º semestre de 2020, levou à contabilização destes pagamentos fracionados futuros (montantes prorrogados) como receita efetivamente cobrada. O incumprimento, no 2.º semestre, daqueles pagamentos fracionados (2/3 ou 5/6) do IVA de abril e de maio, determinará a revisão do valor de ajustamento adicional no 1.º trimestre, com implicações no nível da receita e do saldo orçamental desse período.

Este tratamento é aplicado, com as devidas adaptações ao cálculo do ajustamento temporal das contribuições. Este ajustamento deduz às contribuições recebidas no 1.º trimestre (ótica de caixa), as contribuições recebidas no primeiro mês (janeiro) desse trimestre, adicionando posteriormente as contribuições recebidas no primeiro mês (abril) do trimestre seguinte.

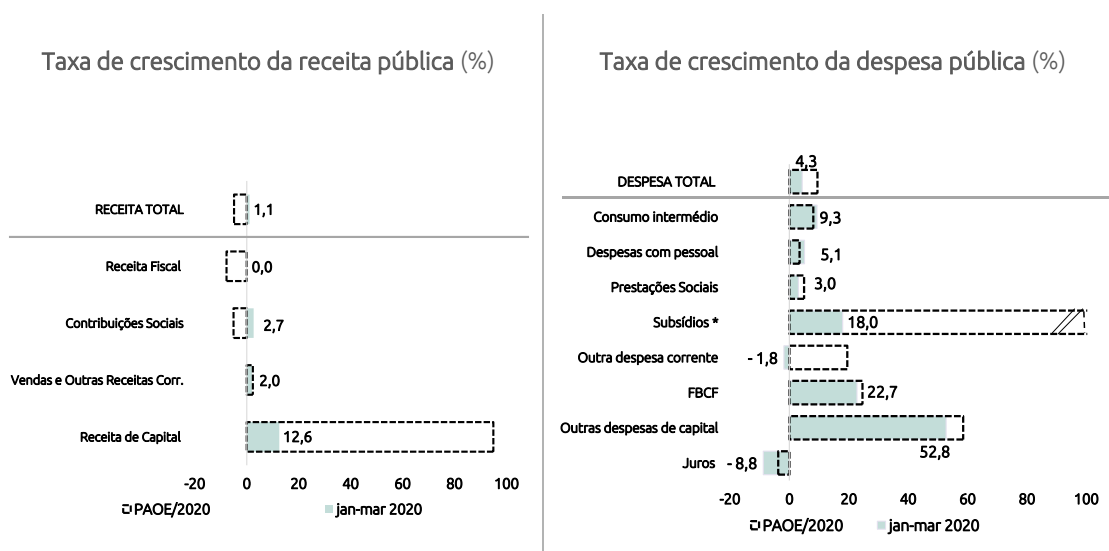
⁸ A receita bruta de IRC encontra-se penalizada, parcialmente, pelo decréscimo da receita proveniente do Pagamento Especial por Conta (- 10 M€), em resultado do adiamento para junho de 2020 desta componente do imposto, de acordo com o Despacho n.º 104/2020-XXII, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

Neste caso, o ajustamento temporal adicional das contribuições totalizou 80 M€, refletindo a prorrogação do valor remanescente das contribuições sociais pagas nos meses de março e abril que corresponderam apenas a um terço do valor efetivamente devido. À semelhança do tratamento adotado para o IVA, este ajustamento poderá ser revisto, com implicações igualmente no nível da receita e do saldo orçamental desse período.

¹ [Draft note on statistical implications of some policy measures in the context of the COVID-19](#), Eurostat, April 2020.

² [Destaque do INE relativo às Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional](#) – 1.º trimestre de 2020, pp. 10-11).

Gráfico 2 – Evolução da receita e da despesa das administrações públicas



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: as variações implícitas na PAOE/2020 têm por referência a execução provisória de 2019, apurada pelo INE, no âmbito da 1.ª notificação de 2020 do PDE; * a despesa com subsídios prevista na PAOE/2020 tem implícito um aumento de 233% (+2070 M€) face à execução provisória de 2019, devido ao efeito das medidas de mitigação dos impactos da pandemia e de relançamento da economia.

Despesa

A despesa pública registou um aumento homólogo de 4,3% no 1.º trimestre de 2020, pressionado pela despesa corrente primária. Esse crescimento situa-se bastante abaixo do previsto na PAOE/2020, mas os desenvolvimentos orçamentais no período em análise não refletem ainda de forma evidente os efeitos de paralisação da economia e os encargos decorrentes da pandemia.

A despesa pública totalizou 20 598 M€ (40,7% do PIB) no 1.º trimestre de 2020, tendo registado um aumento homólogo de 847 M€ (o dobro do verificado no 1.º trimestre de 2019, como se observa no painel da direita do Gráfico 5). Esta evolução decorre do aumento da despesa corrente primária (732 M€) e da despesa de capital (255 M€) e da

redução dos encargos com juros pelo vigésimo trimestre consecutivo (-139 M€; sobretudo menos juros decorrentes de Obrigações do Tesouro).

O crescimento homólogo da despesa no 1.º trimestre de 2020 foi de 4,3%, bastante abaixo do que está implícito na PAOE/2020 para o conjunto do ano (9,5%). Contudo, existem fatores que aconselham alguma prudência na comparação com aquele objetivo anual. Por um lado, durante o período transitório (que decorreu até à entrada em vigor da Lei do OE/2020, no dia 1 de abril), a execução do orçamento de despesa obedeceu ao princípio da utilização por duodécimos, o que torna os desenvolvimentos orçamentais no 1.º trimestre ainda menos representativos do que o habitual em relação ao conjunto do ano. Por outro lado, esses desenvolvimentos não refletem ainda de forma evidente os efeitos da paralisação da economia e os encargos decorrentes da resposta orçamental à crise pandémica, entretanto, incorporados na PAOE/2020.

O aumento da despesa corrente primária é essencialmente explicado pelas prestações sociais (+257 M€), despesas com pessoal (+254 M€) e consumo intermédio (+214 M€), como se observa no Quadro 4. Cerca de 82% do acréscimo das prestações sociais é justificado pela despesa com pensões da segurança social, que aumentou 211 M€ (ou 5,5%) nos primeiros três meses (painel esquerdo do Gráfico 7). Pelos motivos referidos no parágrafo anterior, o crescimento da despesa com prestações sociais no 1.º trimestre (3,0%) situa-se abaixo do que está subjacente na PAOE/2020 (5,0%), como se observa no painel direito do Gráfico 7.

Em sentido contrário, o crescimento das despesas com pessoal no 1.º trimestre (5,1%) situa-se acima do que está implícito na PAOE/2020 para o conjunto do ano (3,4%). Para o aumento desta despesa, contribuiu sobretudo o comportamento dos ordenados e salários (painel esquerdo do Gráfico 8), que reflete o efeito do final do processo de descongelamento de carreiras em dezembro de 2019. A evolução da despesa de ordenados e salários na administração central e na administração regional e local compara desfavoravelmente com a que está subjacente na PAOE/2020 (painel da direita do Gráfico 8). Em contas nacionais, a previsão de despesas com pessoal para 2020 inclui uma parte da dotação provisional (pelo menos 200 M€ de um total de 629,7 M€), tendo os reforços com contrapartida na dotação provisional totalizado 5,3 M€ durante o período transitório.

O consumo intermédio aumentou 9,3% nos primeiros três meses de 2020, valor que se situa 1,3 p.p. acima do que está subjacente na PAOE/2020. Em termos nominais, o acréscimo homólogo foi de 214 M€, dos quais 116 M€ na administração local e 107 M€ nos serviços e fundos autónomos (SFA). No âmbito dos SFA, destaca-se o aumento desta despesa no sector da Saúde (+81 M€), estando sobretudo em causa a aquisição de material de consumo específico dos Hospitais EPE, no contexto do combate à pandemia COVID-19. A maior parte dos cativos iniciais incidiu sobre o consumo intermédio. No final de abril de 2020 (os dados de março não foram divulgados pela DGO), o total de cativos ascendeu a 970 M€ (dos quais 433 M€ sobre a reserva orçamental), tendo sido desativados 56 M€, cerca de metade do montante desativado no período homólogo (105 M€).

A despesa com subsídios aumentou 31 M€ (ou 18%) no 1.º trimestre, mas para o conjunto do ano passou a estar previsto um aumento superior a 2 mil M€ (painel da direita do Gráfico 2). Com efeito, nesta rubrica incidirá a maior parte do impacto das medidas do lado da despesa adotadas desde a crise pandémica (com destaque para o

lay-off simplificado), sendo por isso expectável uma aceleração da despesa com subsídios nos próximos trimestres.

No âmbito das despesas de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) apresentou um aumento no 1.º trimestre (22,7%) relativamente em linha com o previsto na PAOE/2020 (24,6%). Em termos nominais, o aumento da FBCF foi de 157 M€ (dos quais 84 M€ na administração local e 74 M€ nos SFA), maioritariamente em “outros edifícios e construções”. As “outras despesas de capital” registaram um aumento homólogo de 97 M€, dos quais 80 M€ decorrentes da medida temporária relativa à devolução de contribuições ao Banco de Portugal, na sequência da transferência da vertente de garantia de depósitos do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos e conforme determinado pelo Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto. No 2.º trimestre de 2020, esta rubrica refletirá o impacto de outra medida temporária: o pagamento do Fundo de Resolução ao Novo Banco (1035 M€), no contexto do mecanismo de capitalização contingente, que será inferior ao registado no 2.º trimestre de 2019 (-114 M€).

Dívida pública

O rácio da dívida pública interrompeu a trajetória descendente iniciada no 2.º trimestre de 2019, fixando-se em 120% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre de 2020. Apesar de se situar significativamente abaixo da mais recente previsão do MF para 2020 (134,4% do PIB), o rácio da dívida pública deverá aumentar nos próximos trimestres, traduzindo as maiores necessidades de financiamento e a contração do produto resultante do atual contexto de crise pandémica.

O rácio da dívida na ótica de Maastricht subiu 2,3 p.p, para 120% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre (Gráfico 3), um resultado aquém da mais recente previsão do MF (PAOE/2020), que aponta para o corrente ano um peso da dívida pública no produto de 134,4%.⁹ A evolução do rácio da dívida naquele período ficou a dever-se essencialmente ao aumento da dívida nominal, uma vez que o PIB nominal se manteve praticamente inalterado face ao ano terminado no trimestre anterior.

Para o aumento do rácio da dívida pública contribuiu o maior volume de depósitos da Administração Central (+2,1 p.p., para 6,7% do PIB) no 1.º trimestre, acompanhado pela dívida líquida de depósitos que registou um incremento de 0,3 p.p. para 113,3% do PIB. A acumulação de depósitos, que teve como objetivo a amortização de dívida de longo prazo a ocorrer no final do trimestre seguinte, constituiu o principal fator explicativo, além do défice orçamental do 1.º trimestre (571 M€) a determinar o incremento de 4788 M€ da dívida nominal nesse período (Quadro 3).

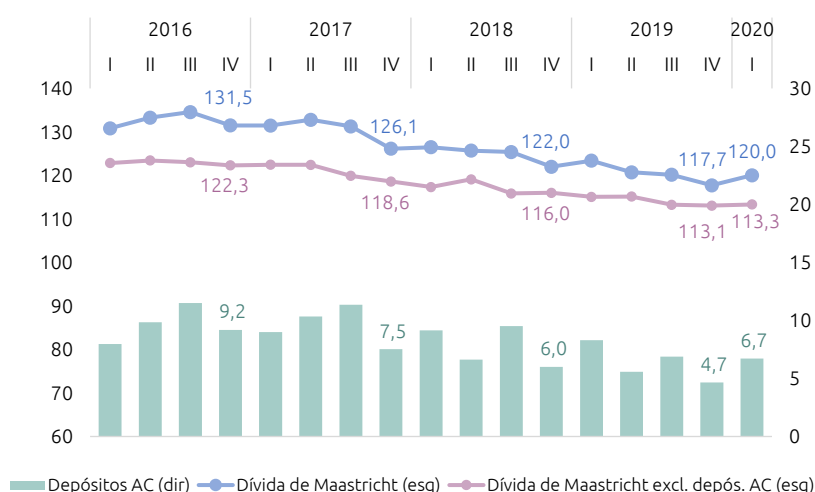
Por subsectores, a dívida administração central foi determinante para o aumento da dívida das administrações públicas no 1.º trimestre, tendo os subsectores da administração regional e local e dos fundos da segurança social dado um contributo residual para a sua variação (painel esquerdo do Gráfico 9). Ao nível dos instrumentos

⁹ A significativa revisão em alta deste indicador reflete o acréscimo das necessidades de financiamento com impacto desfavorável no saldo de dívida e a diminuição do PIB nominal que resulta da deterioração das perspetivas macroeconómicas subjacentes ao atual contexto da crise pandémica.

de financiamento foram os títulos de dívida (5300 M€), sobretudo na maturidade de longo prazo, a justificar por inteiro a variação da dívida nominal no 1.º trimestre.

O aumento da dívida nominal foi, contudo, atenuado, em termos consolidados, em virtude de nesse trimestre se ter registado um acréscimo de 435 M€ na dívida financiada pelas AP (painel direito do Gráfico 9). O recurso a numerário e depósitos e a títulos de dívida justificam respetivamente em 343 M€ e 120 M€ o acréscimo de dívida assegurado com financiamento das AP, refletindo em particular os CEDICs - Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo) e títulos de dívida adquiridos pelos fundos da segurança social à administração central, na sequência da emissão pelo Estado de instrumentos financeiros de dívida. No sentido oposto, refere-se a menor utilização de empréstimos (-28 M€) que traduz regra geral o reembolso de empréstimos concedidos pelo Estado ao subsector da administração regional e local, principalmente no âmbito de programas de regularização de dívidas e de apoio financeiro aos Municípios e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Gráfico 3 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB)



Fonte: BdP e INE. Cálculos do CFP.

Perspetivas para o saldo orçamental e para a dívida pública

Os desenvolvimentos orçamentais no primeiro trimestre de 2020 evidenciam apenas ainda um impacto diminuto da crise pandémica pelo que a avaliação do cumprimento da previsão de saldo orçamental para este ano, antecipado pelo MF (PAOE/2020), se reveste de elevada incerteza.

O primeiro trimestre do ano é habitualmente pouco representativo quanto ao resultado do saldo orçamental alcançado na totalidade do ano. Esta perspetiva é, este ano, particularmente acentuada pela incerteza associada à situação de pandemia. Os desenvolvimentos orçamentais dos meses seguintes dependerão em larga medida do impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e dos efeitos no saldo decorrentes da deterioração do cenário macroeconómico. Acrescem ainda os riscos assinalados na [análise do CFP à revisão do Orçamento do Estado para 2020](#),

designadamente de uma redução da receita fiscal maior do que a antecipada pelo MF e, do lado da despesa, sobretudo as novas medidas previstas na PAOE/2020, cujo impacto orçamental poderá vir a ser superior ao estimado pelo MF. Neste último caso, subsiste o risco de uma eventual extensão temporal deste fenómeno epidemiológico que imponha restrições adicionais à atividade económica. A juntar a estes riscos descendentes, persiste ainda o auxílio financeiro de Estado à TAP, cujo impacto orçamental de 946 M€ poderá ser maior do que o previsto pelo MF. No que respeita à dívida pública, a materialização destes riscos descendentes implicará um acréscimo de necessidades de financiamento com repercussões no nível nominal da dívida pública e em rácio do PIB.

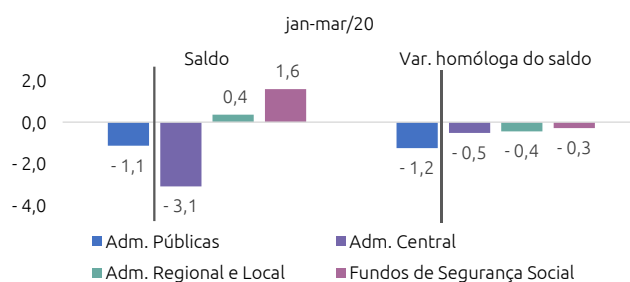
Neste contexto de incerteza, o relatório [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-22](#), divulgado pelo CFP no início de junho antecipou uma deterioração significativa do saldo orçamental das AP em 2020 (défice de 6,5% do PIB no cenário base, 9,3% do PIB no cenário severo) com reflexo importante no agravamento do rácio da dívida (de 15,3 p.p. para 133,1% do PIB no cenário base e de 24 p.p. para 141,8% do PIB no cenário severo). Em qualquer dos cenários, não foi admitido o auxílio financeiro do Estado à TAP. Considerando o impacto daquele apoio financeiro no saldo, a previsão do CFP para o saldo resultaria num défice de 6,9% do PIB no cenário base e de 9,8% do PIB no caso do cenário adverso, o mesmo sucedendo para a projeção da dívida que elevaria o rácio para 133,5% do PIB no cenário base e para 142,3% do PIB no cenário severo.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em M€, exceto quando indicado)

	2019T1	2020T1	2019	2020 (MF)
AGREGADOS ORÇAMENTAIS				
Receita total	19 810	20 027	91 008	86 598
Receita corrente	19 647	19 844	90 259	85 137
Receita fiscal	11 459	11 454	53 013	48 890
Impostos indiretos	7 512	7 466	32 148	29 653
Impostos diretos	3 947	3 988	20 865	19 237
Contribuições sociais	5 643	5 793	25 342	24 060
Vendas e outras receitas correntes	2 545	2 597	11 903	12 188
Receitas de capital	163	184	749	1 460
Despesa primária	18 162	19 149	84 225	93 039
Despesa corrente primária	17 286	18 018	78 112	84 698
Consumo intermédio	2 296	2 510	10 991	11 876
Despesas com pessoal	4 974	5 228	22 799	23 585
Prestações sociais	8 514	8 770	38 684	40 603
Subsídio e outra despesa corrente	1 503	1 510	5 638	8 634
Despesas de capital	876	1 130	6 113	8 340
FBCF	692	849	3 980	4 959
Outras despesas de capital	184	282	2 133	3 382
Saldo primário	1 648	878	6 783	-6 441
Juros	1 589	1 449	6 379	6 138
Despesa total	19 751	20 598	90 604	99 177
Saldo global	59	-571	404	-12 579
Em % do PIB do período	0,1	-1,1	0,2	-6,3
Medidas temporárias e não recorrentes (impacto no saldo)	0	-80	-1 313	-1 262
Impacto na receita	0	0	55	143
Impacto na despesa	0	80	1 368	1 405
Saldo ajustado de medidas temporárias e não recorrentes	59	-491	1 717	-11 317
Em % do PIB do período	0,1	-1,0	0,8	-5,7
DÍVIDA PÚBLICA				
Dívida das adm. públicas (valor nominal)	254 680	254 769	249 980	268 302
Em % do PIB (ano terminado no trimestre)	123,4	120,0	117,7	134,4
Moeda e depósitos	31 210	31 385	31 803	n.d.
Títulos que não ações	154 346	156 936	151 636	n.d.
Empréstimos	69 123	66 448	66 541	n.d.
Dívida das adm. públicas líq. depósitos AC (valor nominal)	237 531	240 518	240 078	n.d.
Em % do PIB (ano terminado no trimestre)	115,1	113,3	113,1	n.d.
OUTROS INDICADORES				
Carga fiscal	16 083	16 230	73 612	73 480
Consumo público	7 787	8 391	35 884	35 366
Despesa Corrente	18 875	19 468	84 491	90 836
PIB nominal (do período)	50 649	50 558	212 321	199 630
PIB nominal (ano terminado no trimestre)	206 386	212 229	212 321	199 630

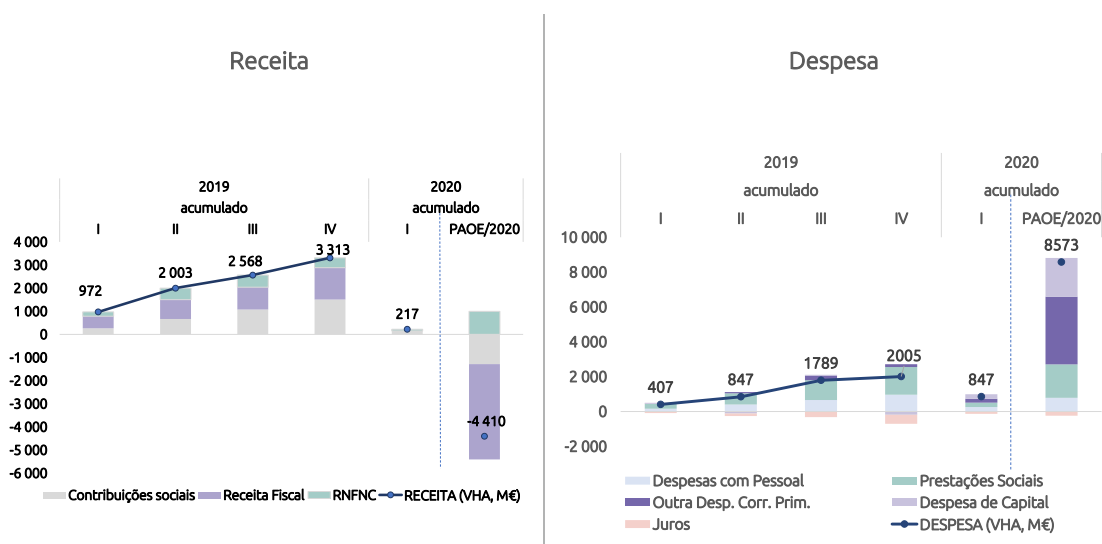
Fonte: INE, BdP e MF. Cálculos do CFP. | Notas: 2020 (MF) - Estimativa para 2020 apresentada na PAOE/2020; n.d.: não disponível.

Gráfico 4 – Saldo global por subsectores das AP (em % do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita e da despesa das administrações públicas (VHA, M€)



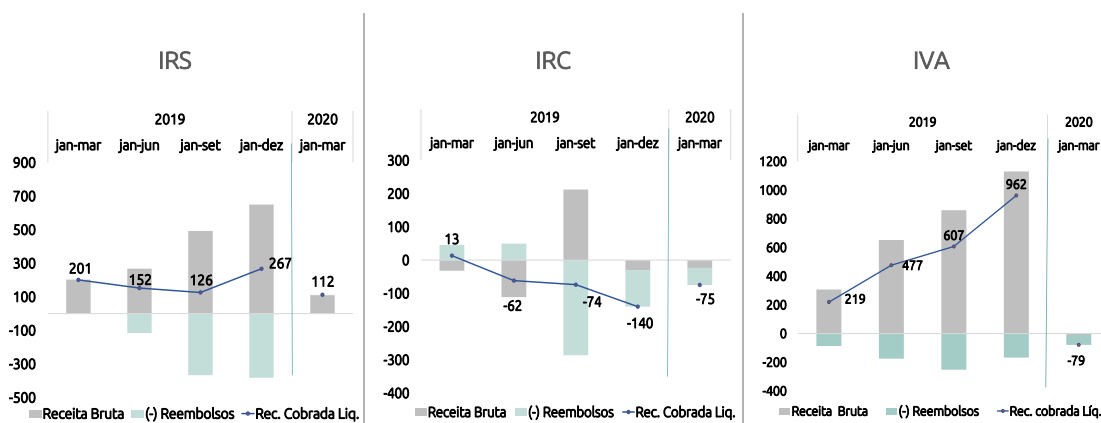
Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: as variações implícitas na PAOE/2020 têm por referência a execução provisória de 2019, apurada pelo INE, no âmbito da 1.ª notificação de 2020 do PDE; No gráfico da direita, a “outra despesa corrente primária” corresponde sobretudo a consumo intermédio; “VHA” designa variação homóloga acumulada.

Quadro 2 – Receita Fiscal das administrações públicas em contabilidade nacional (em M€)

Conta	Previsão		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		Variação				
	2019	2020 (PAOE)	jan.-mar.		jan.-mar./20			Previsão 2020 (PAOE)	
			2019	2020	M€	Tv% %	Ctvh (p.p.)	M€	Tv% %
RECEITA FISCAL	53 013	48 890	11 459	11 454	-5	0,0	0,0	-4 123	-7,8
Imp. Indiretos	32 148	29 653	7 512	7 466	-46	-0,6	-0,4	-2 495	-7,8
IVA	18 828	16 927	4 339	4 260	-79	-1,8	-0,7	-1 901	-10,1
IECs	5 422	5 060	1 228	1 212	-16	-1,3	-0,1	-361	-6,7
ISP	3 636	3 351	861	851	-10	-1,2	-0,1	-285	-7,8
IT	1 483	1 450	312	314	2	0,5	0,0	-33	-2,2
IABA	302	259	54	47	-7	-12,9	-0,1	-43	-14,4
IMI (c/ AIMI)	1 682	1 567	413	429	16	3,8	0,1	-116	-6,9
ISV	743	511	190	153	-38	-19,8	-0,3	-232	-31,2
IMT	1 005	975	266	286	20	7,4	0,2	-30	-3,0
Outros imp. indiretos	4 469	4 614	1 074	1 126	52	4,8	0,5	145	3,2
Imp. diretos	20 865	19 237	3 947	3 988	40	1,0	0,4	-1 628	-7,8
IRS	13 579	13 599	3 510	3 622	112	3,2	1,0	20	0,1
IRC	6 662	5 111	290	216	-75	-25,8	-0,7	-1 551	-23,3
Outros imp. diretos	624	527	147	150	3	2,2	0,0	-97	-15,5

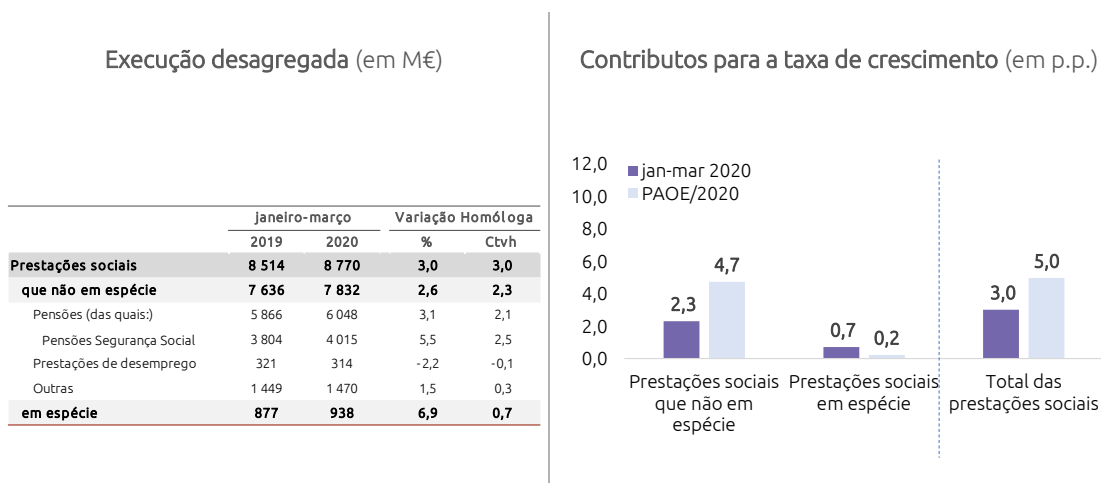
Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP. | Notas: A desagregação da execução dos impostos indiretos e impostos diretos é da exclusiva responsabilidade do CFP, correspondendo ao cálculo em contas nacionais efetuado com base nos dados na ótica de caixa da AT.

Gráfico 6 – Decomposição da variação homóloga acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€)



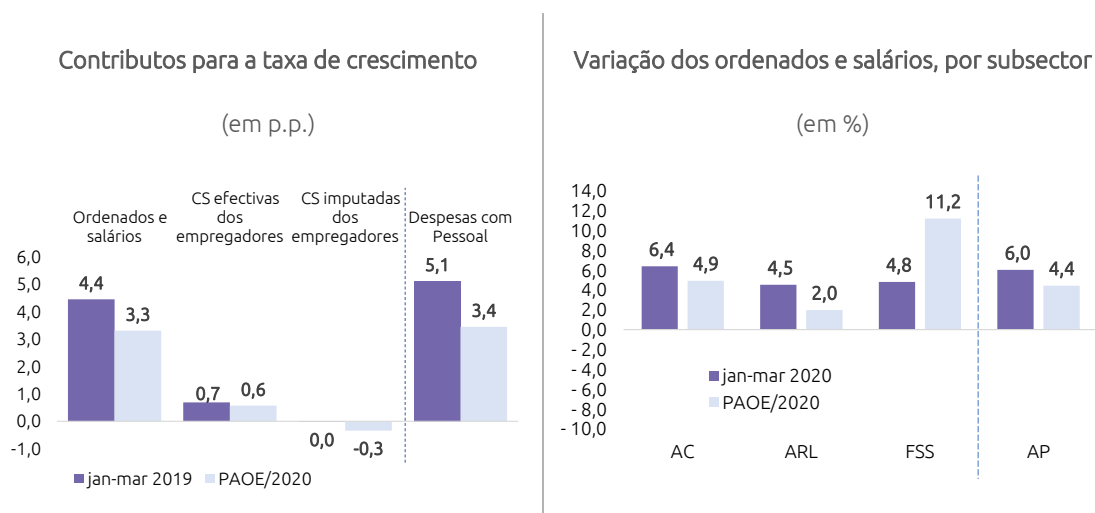
Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados da AT. Os reembolsos estão representados enquanto contributos para a variação da receita líquida, assim um contributo positivo/negativo dos reembolsos corresponde a uma variação homóloga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

Gráfico 7 – Evolução da despesa com prestações sociais



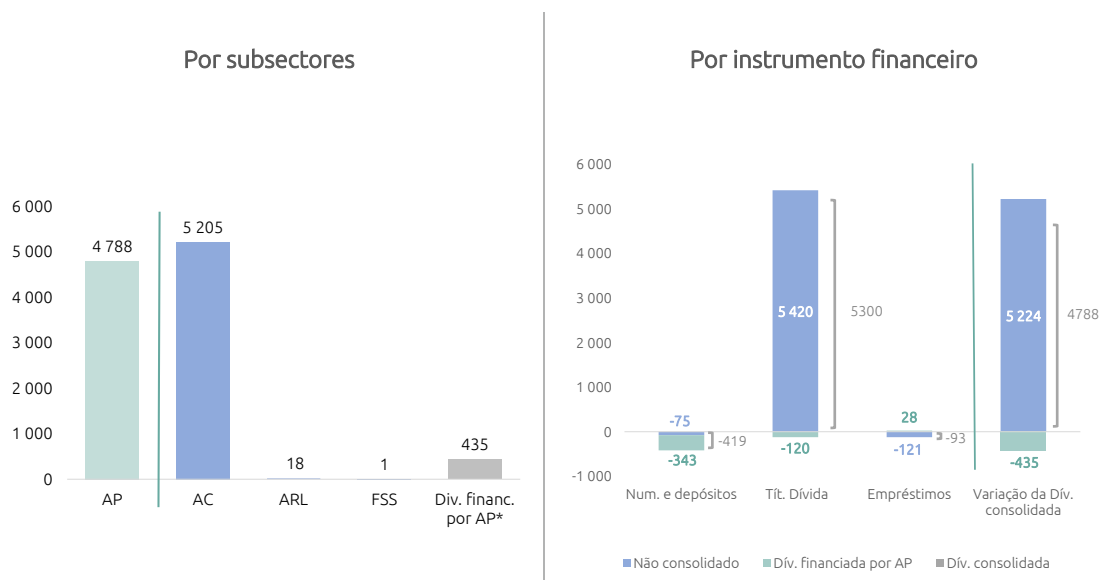
Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Notas: Ctvh - contributo para a taxa de variação homóloga da despesa com prestações sociais; o apuramento da despesa com pensões corresponde ao cálculo em contas nacionais efetuado pelo CFP com base nos dados disponibilizados; no painel da direita, os valores relativos à PAOE/2020 têm por referência a execução provisória de 2019, apurada pelo INE, no âmbito da 1.ª notificação de 2020 do PDE.

Gráfico 8 – Evolução das despesas com pessoal



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. | Nota: as variações implícitas na PAOE/2020 têm por referência a execução provisória de 2019, apurada pelo INE, no âmbito da 1.ª notificação de 2020 do PDE. AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social; AP – Administrações Públicas.

Gráfico 9 – Variação da Dívida Pública no 1.º trimestre face ao trimestre anterior (em M€)



Fonte: BdP e INE. Cálculos do CFP. Nota: * Dívida financiada por subsectores das administrações públicas. Para efeitos de apuramento da dívida consolidada das administrações públicas o montante de dívida financiado pelas administrações públicas é retirado ao valor total da dívida pública não consolidada.

Quadro 3 – Ajustamentos défice-dívida (valores do 1.º trimestre, em M€)

(1) Défice orçamental [valores não ajustados]	(2) Ajustamento défice-dívida	(+) Aquisição líquida de ativos financeiros	Numerário e depósitos	Títulos que não ações	Empréstimos	Ações e outras participações	Outros ativos financeiros	(-) Passivos não incluídos na dívida	(+) Outras variações na dívida (inclui valorizações)	(3) Variação da dívida (ótica Maastricht) [1]+[2]
571	4218	4644	5268	-120	-2	54	-555	120	-307	4788

Fonte: BdP. Cálculos do CFP.

Quadro 4 – Conta das administrações públicas (em contabilidade nacional)

	M€			% do PIB			Variação					
	2019	2020	PAOE/2020	2019	2020	PAOE/2020	Homóloga			PAOE/2020		
	jan-mar			jan-mar			%	Ctvh	M€	p-p-PIB	%	p-p-PIB
	2019	2020	PAOE/2020	2019	2020	PAOE/2020	%	Ctvh	M€	p-p-PIB	%	p-p-PIB
Receita Total	19 810	20 027	86 598	39,1	39,6	43,4	1,1	1,1	217	0,5	-4,8	0,5
Receita corrente	19 647	19 844	85 137	38,8	39,2	42,6	1,0	1,0	197	0,5	-5,7	0,1
Receita fiscal	11 459	11 454	48 890	22,6	22,7	24,5	0,0	0,0	-5	0,0	-7,8	-0,5
Impostos indiretos	7 512	7 466	29 653	14,8	14,8	14,9	-0,6	-0,2	-46	-0,1	-7,8	-0,3
Impostos diretos	3 947	3 988	19 237	7,8	7,9	9,6	1,0	0,2	40	0,1	-7,8	-0,2
Contribuições sociais	5 643	5 793	24 060	11,1	11,5	12,1	2,7	0,8	151	0,3	-5,1	0,1
Das quais: efetivas	4 624	4 776	19 397	9,1	9,4	9,7	3,3	0,8	152	0,3	-5,8	0,0
Vendas e outras receitas corrente:	2 545	2 597	12 188	5,0	5,1	6,1	2,0	0,3	52	0,1	2,4	0,5
Vendas de bens e serviços	1 738	1 660	6 971	3,4	3,3	3,5	-4,5	-0,4	-78	-0,1	-5,7	0,0
Outra receita corrente	807	936	5 216	1,6	1,9	2,6	16,1	0,7	130	0,3	15,6	0,5
Receitas de capital	163	184	1 460	0,3	0,4	0,7	12,6	0,1	21	0,0	95,0	0,4
Despesa Total	19 751	20 598	99 177	39,0	40,7	49,7	4,3	4,3	847	1,7	9,5	7,0
Despesa primária	18 162	19 149	93 039	35,9	37,9	46,6	5,4	5,0	987	2,0	10,5	6,9
Despesa corrente primária	17 286	18 018	84 698	34,1	35,6	42,4	4,2	3,7	732	1,5	8,4	5,6
Consumo intermédio	2 296	2 510	11 876	4,5	5,0	5,9	9,3	1,1	214	0,4	8,0	0,8
Despesas com pessoal	4 974	5 228	23 585	9,8	10,3	11,8	5,1	1,3	254	0,5	3,4	1,1
Prestações sociais	8 514	8 770	40 603	16,8	17,3	20,3	3,0	1,3	257	0,5	5,0	2,1
que não em espécie	7 636	7 832	36 562	15,1	15,5	18,3	2,6	1,0	196	0,4	5,3	2,0
em espécie	877	938	4 041	1,7	1,9	2,0	6,9	0,3	61	0,1	2,2	0,2
Subsídios	175	206	2 957	0,3	0,4	1,5	18,0	0,2	31	0,1	233,3	1,1
Outra despesa corrente	1 328	1 304	5 677	2,6	2,6	2,8	-1,8	-0,1	-25	0,0	19,5	0,6
Despesas de capital	876	1 130	8 340	1,7	2,2	4,2	29,1	1,3	255	0,5	36,4	1,3
FBCF	692	849	4 959	1,4	1,7	2,5	22,7	0,8	157	0,3	24,6	0,6
Outras despesas de capital	184	282	3 382	0,4	0,6	1,7	52,8	0,5	97	0,2	58,5	0,7
Juros	1 589	1 449	6 138	3,1	2,9	3,1	-8,8	-0,7	-139	-0,3	-3,8	0,1
Saldo global	59	-571	-12 579	0,1	-1,1	-6,3	:	:	-630	-1,2	:	-6,5
Saldo primário	1 648	878	-6 441	3,3	1,7	-3,2	:	:	-769	-1,5	:	-6,4
Carga fiscal	16 083	16 230	68 288	31,8	32,1	34,2	0,9	0,7	146	0,3	-7,2	-0,5
Despesa Corrente	18 875	19 468	90 836	37,3	38,5	45,5	3,1	3,0	593	1,2	7,5	5,7
PIB nominal	50 649	50 558	199 630	:	:	:	-0,2	:	-92	:	-6,0	:

Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP.

Quadro 5 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental acumulado até final de cada período

	Em milhões de euros				Em % do PIB			
	2019T1	2020T1	2019	2020 (MF)	2019T1	2020T1	2019	2020 (MF)
Medidas temporárias ou não recorr. (Impacto no saldo)	0	-80	-1 313	-1 262	0,0	-0,2	-0,6	-0,6
Receita	0	0	55	143	0,0	0,0	0,0	0,1
Recuperação de garantia do BPP			55	143			0,0	0,1
Despesa	0	80	1 368	1 405	0,0	0,2	0,6	0,7
Recapitalização do Novo Banco			1 149	1 035			0,5	0,5
Ativos por impostos diferidos				130				0,1
Incêndios florestais								
Pagamentos extraor. por decisões judiciais (Mun. Lisboa)				160				0,1
Compensação à concessionária AEDL, SA.			219				0,1	
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP		80		80		0,2		0,0
Por memória (Impacto por agregado orçamental)								
Receitas de capital			55	143			0,0	0,1
Outras despesas de capital		80	1 368	1 405		0,2	0,6	0,7

Fontes: INE e MF. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações ao longo do ano caso a disponibilização de nova informação assim o justifique.