



ANÁLISE À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO SUMÁRIO EXECUTIVO

Janeiro de 2020





SUMÁRIO EXECUTIVO

A Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) revê para 0,2% do PIB a previsão de excedente orçamental avançada em abril no Programa de Estabilidade 2019-2022. Este objetivo corresponde a um saldo orçamental positivo inferior em 0,1 p.p. do PIB ao apresentado no anterior documento de programação orçamental, refletindo o maior impacto de despesas extraordinárias.

A eliminação do desequilíbrio orçamental prevista para 2020 dá continuidade à trajetória de melhoria do saldo nominal, que assegure uma posição orçamental compatível com o Objetivo de Médio Prazo (OMP) de um saldo orçamental estruturalmente equilibrado. Com esse propósito, a previsão do MF aponta para a passagem de um défice nominal de 174 M€ em 2019 para um excedente de 533 M€ em 2020, equivalente a uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB. A evolução positiva do saldo, em percentagem do PIB, assenta sobretudo na redução do peso dos juros da dívida e na redução do impacto desfavorável dos efeitos de natureza temporária num contexto de estabilização da conjuntura económica e de ausência de novas medidas com impacto financeiro significativo. A eventual necessidade de apoio ao sector financeiro para além do previsto pelo MF constitui um risco orçamental que deve ser assinalado.

Os efeitos das medidas discricionárias que o Governo se propõe introduzir em 2020 têm um contributo líquido negativo para o saldo orçamental. Esse contributo é justificado não apenas pela maior expressão de medidas no lado da despesa, de natureza maioritariamente expansionista, mas também pela receita que não assegura medidas que compensem ou atenuem aquele efeito desfavorável. Pelo contrário, da última atualização do Programa de Estabilidade resultavam um conjunto de medidas de política que teriam um efeito positivo no saldo, e que agora não são consideradas na proposta de lei orçamental, entre outras, as medidas referentes à revisão dos benefícios fiscais e revisão de despesa nas prestações sociais. A acentuar o contributo negativo das medidas de política permanentes regista-se ainda o efeito desfasado (carry-over) de medidas aprovadas em anos anteriores que implicarão um acréscimo de encargos no exercício orçamental de 2020.

Ajustamento Estrutural

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas temporárias e não recorrentes, estima-se que o saldo estrutural subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2020, tal como recalculado pelo CFP, seja negativo em 0,1% do PIB. Este resultado, próximo do Objetivo de Médio Prazo (OMP), reflete uma melhoria programada do saldo estrutural de 0,2 p.p. do PIB em 2020, no contexto de uma postura neutra da política orçamental. A distância para aquele objetivo, embora se encontre dentro do limite segundo o qual uma avaliação ex post da Comissão Europeia (CE) pode considerar que um Estado-Membro se encontra na vizinhança do respetivo OMP, sinaliza, no âmbito da presente avaliação ex ante, a existência de risco de desvio. A natureza deste risco mantém-se quando considerada a média dos desvios calculada para os anos de 2019 e 2020.

A evolução prevista não cumpre o valor de referência (benchmark) da despesa. O crescimento nominal programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias e não recorrentes calculado pelo CFP aponta para 4,2%, o que excede o aumento máximo recomendado de 1,7% (taxa de referência aplicável à despesa), levando a um desvio do crescimento programado daquela despesa primária de -0,9% do PIB, em 2020. Este desvio é superior à margem de 0,5% permitida, apontando para um risco de desvio significativo em 2020.

Em termos de cumprimento da vertente estrutural das regras orçamentais, considerando a leitura global fornecida pelos dois pilares de avaliação da trajetória de ajustamento, conclui-se que o ritmo de ajustamento previsto para 2020 aponta para o risco de desvio face à recomendação do Conselho e aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A expectativa de cumprimento do OMP apenas poderá ser confirmada no âmbito de uma avaliação ex post a realizar pela CE na primavera de 2021. Recorda-se que o cumprimento do OMP exige em simultâneo que a projeção do saldo estrutural a realizar nessa altura aponte para que essa posição (de equilíbrio orçamental estrutural) seja mantida nos anos seguintes. Caso estes desenvolvimentos não se confirmem será necessária uma avaliação geral, a realizar pelas autoridades europeias, que determine se se verificou ou não um desvio face à trajetória de ajustamento recomendada.

No que respeita à aferição da regra da dívida pública, a trajetória de evolução do rácio da dívida para os anos 2019 e 2020 apresentada na POE/2020 aponta para a realização de progressos em conformidade com a regra transitória da dívida no último ano do período da sua aplicação (2017-2019) e para o cumprimento da regra geral de redução da dívida em 2020, a que Portugal passará estar sujeito a partir deste ano.

Receita

O peso da receita das Administrações Públicas (AP) no PIB subjacente à POE/2020 deverá manter a trajetória ascendente em 2020, atingindo 43,8% do PIB (43,3% do PIB em 2019), em resultado do aumento do peso das contribuições sociais e da receita não fiscal e não contributiva.

Em termos nominais, a receita fiscal e contributiva deverá explicar mais de 70% do crescimento da receita total das AP (4102 M€), sustentada maioritariamente pela evolução dos impostos (1800 M€) e pelo incremento das contribuições sociais efetivas (1166 M€).

O comportamento esperado para as contribuições sociais efetivas explica, exclusivamente, a previsão de aumento do indicador de carga fiscal de 34,9% do PIB em 2019 para 35,1% do PIB em 2020, uma vez que, de acordo com a POE/2020, o peso dos impostos diretos e indiretos sobre o produto nominal se manterá inalterado. Esta estabilização do peso da receita fiscal sobre o PIB nominal resulta de uma expectativa de crescimento dos impostos (3,4%) a um ritmo próximo da previsão do Ministério das Finanças para a evolução da atividade económica nominal (3,3%). O mesmo não sucede com as contribuições sociais efetivas cuja previsão de crescimento de 5,7% se situa acima do ritmo considerado pelo MF para a evolução das remunerações dos trabalhadores em 2020 (3,8%). Esta previsão tem implícita uma elasticidade superior à sua base macroeconómica, o que poderá configurar um risco descendente relativamente ao cumprimento dos objetivos orçamentais estabelecidos na POE/2020, atendendo aos ganhos de eficiência de cobrança já alcançados.

No que respeita à receita não fiscal e não contributiva, o MF prevê uma aceleração do seu crescimento acima da atividade económica. Para esta evolução contribuirá sobretudo o aumento robusto previsto para as vendas e para as transferências provenientes da União Europeia, sendo estas últimas responsáveis pelo maior contributo esperado para o crescimento da “Outra receita corrente” e da receita de capital em 2020.

Despesa

O peso da despesa pública no PIB deverá aumentar em 2020, após ter diminuído nos últimos dois anos. As previsões do MF apontam para um aumento de 0,2 p.p. do PIB no corrente ano, passando a despesa pública a corresponder a 43,5% do PIB.

Em termos nominais, a POE/2020 prevê que a despesa das administrações públicas atinja 94 782 M€ em 2020, aumentando 3395 M€ face ao ano passado. Cerca de 80% desse acréscimo deverá ser justificado pela despesa corrente primária, estando também previsto um acréscimo da despesa de capital. Os encargos com juros deverão diminuir pelo sexto ano consecutivo, embora a redução prevista para 2020 seja menos expressiva.

Quase metade do crescimento nominal da despesa corrente primária previsto para 2020 decorre de prestações sociais, ainda que as previsões do MF apontem para uma diminuição do ritmo de crescimento destas prestações, devido a um menor impacto de medidas discricionárias. As despesas com pessoal também deverão aumentar, em grande parte devido ao efeito do fim do faseamento das reposições remuneratórias decorrentes do descongelamento de carreiras na administração pública. Será o quinto ano consecutivo de aumento das despesas com pessoal, embora a um ritmo inferior ao estimado para 2019. O consumo intermédio é a única rubrica da despesa corrente primária cujo crescimento deverá acelerar em 2020, designadamente no subsector da administração regional e local.

As despesas de capital deverão aumentar em 2020, após uma redução no ano passado. De acordo com a presente Proposta de Orçamento, a taxa de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo praticamente duplicará, enquanto as “outras despesas de capital” deverão aumentar, depois de terem diminuído em 2019. Nesta última rubrica encontra-se previsto um impacto de medidas temporárias de 1050 M€, um valor inferior ao registado em 2019, devido à expectativa de que a injeção de capital no Novo Banco venha a ser menor do que a efetuada em 2019.

Dívida pública

Para 2020, o Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública atinja 116,2% do PIB, prosseguindo a trajetória de redução iniciada em 2017. Este resultado representa uma redução de 2,7 p.p. do PIB face ao estimado para 2019. Esta evolução é explicada pelo contributo favorável do saldo primário (-3,2 p.p.) e em menor escala do efeito dinâmico (-0,9 p.p.), o qual reflete um crescimento do PIB nominal superior ao efeito dos juros. Os ajustamentos défice-dívida segundo a previsão do MF deverão manter um contributo negativo para a redução da dívida à semelhança do estimado para 2019. Acompanhando a trajetória de redução do rácio da dívida o MF continua a prever uma diminuição do peso dos juros em percentagem do PIB, que em 2020 espera que se fixe em 2,9% do PIB que compara com os 4,9% observados em 2014 no final do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Esta evolução espelha as recentes condições de financiamento favoráveis, que até permitiram amortizar antecipadamente parte dos empréstimos obtidos ao abrigo do PAEF.

As necessidades brutas de financiamento de Estado deverão decrescer, em resultado de um menor montante de amortizações e anulações de dívida, contrariamente ao estimado para 2019.

Subsectores das Administrações Públicas

A previsão de excedente orçamental do MF para o conjunto das administrações públicas sustenta-se nos excedentes orçamentais

esperados para os Fundos de Segurança Social e para a Administração Regional e Local. Estes excedentes equivalentes a 1,6% do PIB mostram-se de dimensão suficiente para anular o défice de 1,3% do PIB previsto para Administração Central, que se encontra afetado pela despesa com transferências ao abrigo das respetivas leis de financiamento dos restantes subsectores. Contudo, o maior contributo para melhoria do saldo das administrações públicas (0,3 p.p. do PIB) provém do subsector da Administração Central. Os restantes subsectores no seu conjunto apresentam um contributo nulo para a evolução do saldo das administrações públicas, uma vez que, o aumento de excedente previsto (0,1 p.p. do PIB) para os Fundos da Segurança Social é compensado pela deterioração do saldo da ARL.

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) proposto preconiza a revisão em alta dos limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais para os próximos quatro anos, por comparação ao constante no projeto apresentado no Programa de Estabilidade, submetido em abril de 2019. Para 2020, o limite de despesa da administração central financiada por impostos aumenta 2769 M€ relativamente ao estimado para 2019, concentrando-se os maiores reforços nos agrupamentos de programas orçamentais da área Social (Saúde, em particular) e Económica.

A experiência relativa à aplicação do QPPO continua a mostrar a ineficácia deste instrumento quanto à sua capacidade de assegurar uma responsabilização orçamental no médio e longo prazo. A utilidade do QPPO como suporte da formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual depende em larga medida do respeito pelos tetos de despesa estabelecidos. No entanto, e à semelhança do QPPO anterior, a Proposta de Lei n.º 6/XIV do qual consta o novo QPPO refere que os limites para os anos de 2021 a 2023 são indicativos, em sentido contrário ao que dispõe a lei de enquadramento orçamental, no articulado atualmente em vigor.