




**ANÁLISE DA  
REVISÃO AO  
ORÇAMENTO DO  
ESTADO PARA  
2020**

**SUMÁRIO  
EXECUTIVO**



julho de 2020



# 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.