



EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2019 SUMÁRIO EXECUTIVO

Abril de 2020





SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldos, ajustamento e postura da política orçamental em 2019

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

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

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

Avaliação do cumprimento das regras orçamentais em 2019

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

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

Receita e despesa em 2019

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

PIB. A receita não fiscal e não contributiva voltou a registar um crescimento em 2019. As vendas e os dividendos recebidos explicaram esta evolução atenuada pela redução da receita de capital que reflete o menor montante de recuperação em 2019 da garantia prestada pelo Estado ao BPP.

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

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

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

esteja influenciada pelo facto de o PIB nominal ter ficado quase 3 mil M€ acima do previsto).

Subsectores em 2019

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

Dívida pública em 2019

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

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

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

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

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