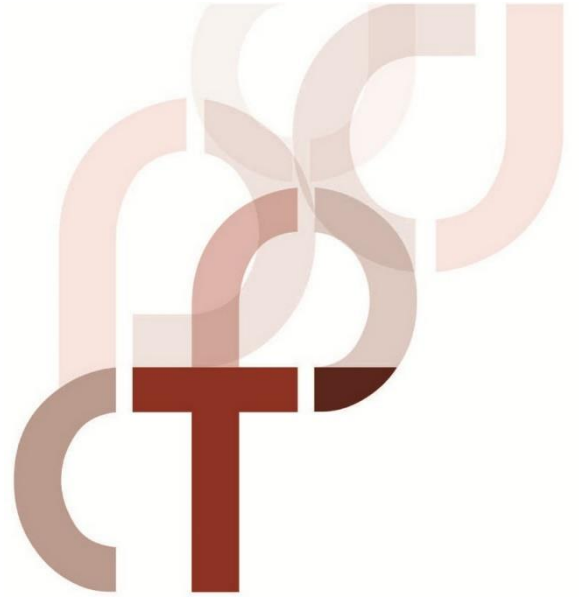


Sumário Executivo



Evolução orçamental das Administrações Públicas até junho de 2019

Relatório CFP n.º 11/2019

Lisboa, 31 de outubro de 2019

SUMÁRIO EXECUTIVO

A estimativa preliminar do INE para a conta das Administrações Públicas no 1.º semestre reflete já a incorporação da nova base de contas nacionais. As revisões estatísticas decorrentes da mudança da base estatística no período 1995-2018 que integram, entre outras, a clarificação do registo de operações resultantes da atualização do Manual do Déficit e da Dívida (MDD), implicaram alterações não apenas no saldo e na dívida pública, mas também no nível da carga fiscal, do consumo público e das prestações sociais.

Entre 1995 e 2018, o rácio da dívida pública registou uma revisão média anual de 2,7 p.p. do PIB, concentrando o período de 2000-2010 o valor de revisões mais elevado (média anual de 4,4 p.p. do PIB). Ao nível do saldo, o ano de 2003 e os anos de 2010 a 2014 foram aqueles em que as revisões atingiram a maior magnitude, variando entre 1,2 p.p. em 2003 e os 0,2 p.p. do PIB em 2014.

As maiores revisões em indicadores expressos em percentagem do PIB ocorreram em 2017 e 2018 na carga fiscal e no consumo público. Nesses anos, o efeito da revisão do valor justifica cerca de um quarto da revisão da carga fiscal e aproximadamente metade da revisão do consumo público, devendo-se o maior contributo ao efeito PIB, em resultado da sua correção em alta. Por exemplo, em 2018 a carga fiscal foi revista 0,5 p.p. do PIB em baixa face ao valor da série anterior, devido à revisão em alta do PIB nominal (em 2284M€), mas também por uma reclassificação em baixa de impostos para vendas em 235 M€. Com significado igualmente relevante regista-se a revisão em alta do nível das prestações sociais (média anual de +0,1 p.p. do PIB, ou em valor nominal +252 M€). Esta nova série estatística elevou o peso das prestações sociais na estrutura da despesa pública, em média cerca de 0,3 p.p..

Refletindo a revisão da base estatística, o sector das administrações públicas registou na primeira metade do ano um déficit orçamental de 789 M€, correspondente a 0,8% do PIB gerado no 1.º semestre. Este resultado reflete a recapitalização do Novo Banco que penalizou em 1149 M€ (ou seja, 1,1% do PIB semestral) a despesa pública do 2.º trimestre. Excluindo o efeito desta medida temporária e não recorrente, ter-se-ia verificado um excedente orçamental de 0,3% do PIB, um resultado próximo da nova estimativa anual para o saldo corrigido daquelas medidas (0,5% do PIB) apresentado no Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020).

Comparativamente a igual período de 2018, verifica-se uma melhoria do saldo de 1,4 p.p. do PIB (de 1366 M€), determinada sobretudo pelos contributos dos subsectores da administração central e da administração local. Excluindo a despesa com juros, o saldo primário alcançou 2404 M€ no 1.º semestre, equivalente a 2,3% do PIB. O aumento do excedente primário em termos homólogos (1,2 p.p. do PIB) contribuiu em mais de quatro quintos para a redução do déficit orçamental nos primeiros seis meses do ano, tendo os juros justificado o restante.

Nesse período, o ritmo de crescimento homólogo da receita das administrações públicas (AP) foi de 5,5%, acima da nova estimativa anual do Ministério da Finanças (MF) de 4,1%, que consta no PPO/2020. Em termos nominais, a receita das AP aumentou 2159 M€, sustentada

maioritariamente no contributo da receita fiscal e contributiva (1542 M€), em particular a receita tributária (924 M€) que justificou cerca de 60% desta variação. A receita fiscal registou assim uma taxa de variação homóloga (4,3%) superior à estimada pelo MF para o ano de 2019 (de 2,6%). Para este resultado contribuíram os impostos, destacando-se, em termos individuais, os crescimentos da receita líquida de IVA (474 M€) e da receita de IRS (153 M€). No que se refere às contribuições sociais, o seu crescimento (5,4%), ainda que abaixo do esperado pelo MF (6,1%), deveu-se em exclusivo ao acréscimo observado nas contribuições sociais efetivas (7%). A receita não fiscal e não contributiva apresentou um contributo igualmente favorável, mas menos significativo para o crescimento da receita das AP. Este desempenho é justificado pelo aumento das vendas dos subsectores dos Serviços e Fundos Autónomos e da Administração Local, bem como pela evolução positiva da outra receita corrente, que reflete o maior volume de dividendos distribuídos pelo Banco de Portugal e pela Caixa Geral de Depósitos.

A despesa pública aumentou 1,9% na primeira metade do ano, tendo-se verificado uma desaceleração da sua taxa de crescimento no 2.º trimestre de 2019. O aumento registado até junho situa-se abaixo do implícito na estimativa do MF para o conjunto do ano (3,2%) devido a um crescimento mais contido da despesa corrente primária e a uma redução da despesa de capital, em contraste com o aumento estimado para o conjunto do ano. Os encargos com juros registaram uma diminuição homóloga pelo décimo sétimo trimestre consecutivo, embora a um ritmo menos acentuado do que o subjacente à estimativa do MF.

O maior contributo para o aumento da despesa pública adveio das prestações sociais, mas a taxa de crescimento desta rubrica situa-se abaixo da que está implícita na estimativa do MF. O crescimento das despesas com pessoal até junho está praticamente em linha com o implícito na estimativa do MF para o conjunto do ano, não obstante a despesa com ordenados e salários apresentar um ritmo mais acentuado. Esta evolução poderá constituir um risco orçamental, atendendo às crescentes pressões orçamentais na segunda metade do ano decorrentes do calendário do processo de descongelamento das progressões e da medida destinada a mitigar os anos de serviço congelado em carreiras em que a progressão depende do tempo de serviço.

O consumo intermédio foi única rubrica da despesa corrente primária a registar uma redução homóloga na primeira metade do ano, divergindo do aumento anual estimado pelo MF. A “outra despesa corrente” aumentou na sequência de um maior nível de transferências realizadas a título de contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia. No âmbito das despesas de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) está a crescer abaixo do implícito na recente estimativa do MF para 2019. As “outras despesas de capital” diminuíram, apesar de já incorporarem o maior impacto do pagamento do Fundo de Resolução ao Novo Banco, no contexto do mecanismo de capitalização contingente (mais 357 M€ do que no período homólogo de 2018).

A dívida pública em percentagem do PIB diminuiu para 121,2% no ano terminado no 2.º trimestre de 2019, retomando a trajetória descendente iniciada no 2.º trimestre de 2018. Este resultado, que reflete uma redução de 2,5 p.p. do PIB face ao ano terminado no trimestre anterior, mantém o rácio da dívida acima da mais recente estimativa para 2019 (de 119,3%

do PIB) apresentada pelo MF no âmbito do PPO/2020. O cumprimento desta estimativa implica que no segundo semestre deste ano se verifique uma redução daquele rácio de 1,9 p.p. do PIB. Em contraste, a dívida líquida de depósitos registou no 2.º trimestre um acréscimo em 0,2 p.p. para 115,6% do PIB, justificada por uma diminuição dos depósitos mais elevada (2,7 p.p. do PIB) do que a registada para o rácio da dívida de Maastricht (2,5 p.p.). Este decréscimo dos depósitos, que reflete o financiamento da amortização da Obrigação do Tesouro que venceu em junho, explica o contributo do ajustamento défice-dívida (-4088 M€) para a redução nominal da dívida pública, ainda que, em parte, contrariado pelo défice orçamental registado no 2.º trimestre (833 M€).

Para o conjunto do ano, os desenvolvimentos orçamentais do 1.º semestre e a informação disponível, ainda que incompleta, relativa ao 3.º trimestre permitem perspetivar o cumprimento ou superação da estimativa anual para o saldo (de -0,1 % do PIB) apresentada pelo MF no âmbito do PPO/2020. Esta perspetiva ancora-se no comportamento favorável da receita fiscal e contributiva que prossegue acima do previsto (inclusive da mais recente estimativa do MF). A reforçar esta perspetiva acresce ainda o encaixe financeiro obtido com a venda dos antigos terrenos da Feira Popular de Lisboa no 1.º semestre e a execução da despesa com consumo intermédio e investimento que poderá situar-se abaixo do inicialmente previsto. Assim, não obstante a existência de fatores que poderão condicionar a evolução orçamental até final do ano, a nova estimativa do MF afigura-se como alcançável. Entre aqueles fatores estão designadamente os encargos com medidas de política de valorização remuneratória nas Administrações Públicas e a continuidade das pressões orçamentais nos sectores da saúde e educação, bem como a incerteza quanto a algumas medidas com impacto na receita (recuperação integral do remanescente da garantia do Estado prestada ao Banco Português Privado) e na despesa (resultados das medidas de revisão da despesa).

Esta estimativa, que se fixa em torno do equilíbrio orçamental, não difere significativamente da estimativa de excedente orçamental (0,1% do PIB) avançada pelo CFP, no âmbito da [atualização do relatório situação e condicionantes 2019-2023 publicado em outubro](#). A diferença entre o saldo previsto no PPO e o excedente de 0,1% do PIB estimado pelo CFP em outubro é explicada quer pela atualização pelo MF do valor das medidas temporárias e não recorrentes, cujo impacto no saldo é agora menos favorável, quer pela estimativa da receita, em que o CFP incorpora uma perspetiva mais favorável para a receita fiscal. Admitindo a premissa de não alteração dos prazos médios de reembolsos, em particular do IVA, e não obstante a atualização do impacto das medidas *one-off*, o CFP mantém a estimativa de excedente orçamental de 0,1% do PIB para 2019.

No que se refere à evolução da dívida pública até final do ano, a estimativa do CFP aponta para um rácio de 118,5% do PIB, inferior em 0,8 p.p. do PIB à apresentada pelo MF na sua mais recente estimativa. A diferença na estimativa é justificada pelo perfil de emissões e amortizações de dívida consideradas no 2.º semestre.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em milhões de euros)

	2018S1	2019S1	2018	2019 (MF)
AGREGADOS ORÇAMENTAIS				
Receita total	38 940	41 099	87 695	91 304
Receita corrente	38 689	40 801	86 867	90 389
Receita fiscal	21 606	22 530	51 637	52 972
Impostos indiretos	14 573	15 254	30 956	32 037
Impostos diretos	7 034	7 277	20 681	20 935
Contribuições sociais	11 384	12 001	23 835	25 300
Vendas e outras receitas correntes	5 699	6 269	11 395	12 117
Receitas de capital	252	298	829	915
Despesa total	41 095	41 888	88 606	91 429
Despesa primária	37 762	38 695	81 708	84 872
Despesa corrente primária	34 852	35 861	75 399	78 404
Consumo intermédio	5 090	4 976	11 067	11 315
Despesas com pessoal	10 575	10 958	21 835	22 635
Prestações sociais	16 582	17 117	37 099	38 743
Subsídio e outra despesa corrente	2 605	2 810	5 398	5 711
Despesas de capital	2 911	2 834	6 309	6 468
FBCF	1 481	1 574	3 795	4 162
Outras despesas de capital	1 430	1 259	2 514	2 306
Saldo primário	1 178	2 404	5 987	6 431
Juros	3 333	3 194	6 898	6 556
Saldo global	-2 155	-789	-911	-125
Em % do PIB do período	-2,2	-0,8	-0,4	-0,1
Medidas temporárias e não recorrentes (impacto no saldo)	-942	-1 149	-951	-1 150
Impacto na receita	0	0	166	135
Impacto na despesa	942	1 149	1 117	1 285
Saldo ajustado de medidas temporárias e não recorrentes	-1 213	360	40	1 025
Em % do PIB do período	-1,2	0,3	0,0	0,5
DÍVIDA PÚBLICA				
Dívida das adm. públicas (valor nominal)	250 906	251 348	249 143	251 266
Em % do PIB (ano terminado no trimestre)	125,7	121,2	122,2	119,3
Moeda e depósitos	29 950	31 153	30 795	n.d.
Títulos que não ações	147 134	151 313	149 312	n.d.
Empréstimos	73 822	68 882	69 036	n.d.
Dívida das adm. públicas líq. depósitos AC (valor nominal)	232 031	239 748	236 904	n.d.
Em % do PIB (ano terminado no trimestre)	116,2	115,6	116,2	n.d.
OUTROS INDICADORES				
Carga fiscal	30 663	32 218	70 764	73 428
Consumo público	16 597	16 919	34 583	35 331
Despesa Corrente	38 185	39 055	82 297	84 961
PIB nominal (do período)	99 659	103 081	203 896	210 619
PIB nominal (ano terminado no trimestre)	199 619	207 318	203 896	210 619

Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. | Notas: 2019 (MF) – Nova estimativa para 2019 apresentada no PPO/2020; n.d.: não disponível.