



Comissão de Orçamento e Finanças

Relatório final

Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV)

Relator: Deputado Alberto
Fonseca (PSD)

Aprova o Orçamento do Estado para 2020



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Introdução

A Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.^a, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2020*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento.

A proposta de Lei em análise deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida no mesmo dia e anunciada em sessão plenária de 18 de dezembro. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF) no dia da sua admissão para apreciação na generalidade. Em reunião do dia 18 de dezembro e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do regimento da Assembleia da República, a COF nomeou como relator da Comissão o Senhor Deputado Alberto Fonseca (PSD).

No dia 16 de dezembro foi promovida por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, não tendo os respetivos pareceres sido recebidos até à data.

No dia 6 de janeiro de 2020 foi realizada, pela Comissão de Orçamento e Finanças, a audição regimental do Ministro das Finanças e, na mesma data, a audição regimental da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conjuntamente com a Comissão de Trabalho e Segurança Social.

A presente proposta de lei estará em apreciação pública entre os dias 20 de dezembro de 2019 e 9 de janeiro de 2020.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.^a encontra-se agendada para os dias 9 e 10 de janeiro.

I.1. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2020

O Relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2020 identifica três conjuntos de medidas, no âmbito da Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2020:

- Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social
- Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública
- Medidas de Política Fiscal

No âmbito das **Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social**, refere que *“no Orçamento para 2020, o Governo prossegue a estratégia de reequilíbrio orçamental iniciada na anterior legislatura, alcançando um saldo orçamental de 0,2% do PIB”,* o que considera ser *“da maior importância para a resiliência da economia e para promover o crescimento sustentável da economia portuguesa, com criação de emprego e bem-estar ao longo dos próximos anos”.*

O Governo destaca o Serviço Nacional de Saúde (SNS) como *“a grande prioridade”,* referindo que *“dará início a um novo ciclo de reforço orçamental e de maior eficiência da despesa, que enquadram um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados aos utentes.”*

São destacadas, também, medidas no âmbito do *“desafio demográfico”,* tanto numa vertente de *“envelhecimento ativo e combate à pobreza”,* como de *“aposta na juventude e nas famílias”.*

O Governo refere que pretende reforçar o investimento público estruturante em 2020, que *“deverá atingir cerca de 1 345 milhões de euros, o que representa um reforço superior a 600 milhões de euros face a 2019”.* Deste montante, *“cerca de 62% será canalizado para o setor dos transportes públicos, para a sua requalificação, expansão da rede e reforço da frota, 15% será afeto à área da saúde com o objetivo de financiar*

Comissão de Orçamento e Finanças

a construção de seis novos hospitais e 9% será adstrito a projetos de investimento de regadio". Refere, ainda, investimentos em Defesa, Educação e Habitação.

No que se refere à "Evolução das Remunerações na Administração Pública, o Governo afirma que *"o Orçamento do Estado para 2020 contém uma forte aposta na melhoria dos rendimentos das famílias e no investimento e reforço dos serviços públicos. Neste aspeto, destaca-se o aumento esperado de 3,6% das despesas com pessoal na Administração Pública. Um crescimento em parte explicado pelas progressões, atualizações e revisão de carreiras dos funcionários públicos e, por outra parte, no reforço planeado do volume de funcionários da Administração Central e das Administrações Locais e Regionais"*.

No que se refere a **Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública**, o Governo afirma que *"melhorar a eficiência da despesa pública é um instrumento essencial de um esforço de consolidação orçamental estrutural"*, considerando que *"o esforço de melhoria da eficiência da despesa deve ocupar um lugar central no processo de formulação e implementação de políticas públicas"*.

Neste sentido, identifica ações a desenvolver em áreas como a Saúde (incluindo ADSE), a Educação, a Justiça e os Serviços Partilhados (compras públicas, recursos humanos, serviços financeiros, imobiliário público, entre outros).

No Relatório é apresentada uma estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa que, de acordo com o Governo, deverão atingir 181,2 milhões de euros em 2020.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 1.3. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa

	2020 (milhões de euros)
Saúde	111,1
Revisão de preços e participações	35,0
Dispositivos médicos e reagentes	3,2
Medidas transversais na área do medicamento	25,0
Contribuição extraordinária dispositivos médicos	12,0
Implementação do Registo de Saúde Eletrónico	1,5
Monitorização da Comparticipação SNS sobre prescrições extra SNS	4,6
Combate à fraude	10,0
Novo modelo de governação / acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão	19,8
Educação	20,7
Aumento da Eficiência Educativa	2,3
Efeito demográfico e Otimização de Rede	6,0
Revisão dos Contratos de Associação	8,0
Eliminação das comissões bancárias (pagamento de salários centralizado)	4,0
Aquisição serviços de Interligação da rede alargada de educação que serve escolas e organismos da educação	0,2
Aquisição de serviços de monitorização remota e manutenção de sistemas de videovigilância das escolas	0,2
Serviços Partilhados e Compras Públicas	23,2
Centralização da compra de energia	13,9
Contratação de transporte e alojamento	1,0
Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas	6,8
Modelo de gestão de veículos apreendidos	1,0
Implementação sistemas gestão recursos humanos	0,5
Justiça	26,2
Serviços partilhados (impressão, envelopagem, expedição postal e tratamento do retomo; notificações eletrónicas)	8,2
Tribunal +	12,0
Justiça mais Próxima	6,0
Total	181,2

* Poupança líquida, ou seja, diferença entre o que se deixa de pagar por motivo de redução do número de contratos e o custo marginal de acomodar as correspondentes turmas na escola pública.

** Já inclui a contratação dos docentes para substituir a componente letiva dos docentes aposentados.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quanto a **Medidas de Política Fiscal**, entende o Governo que o Orçamento do Estado para 2020 *“reforça a justiça do sistema fiscal, permitindo um forte estímulo ao crescimento económico. O OE 2020 mantém como valores essenciais a simplificação e a estabilidade na previsibilidade do sistema, promovendo alterações específicas num conjunto de políticas públicas que visam dar resposta aos desafios demográficos, das alterações climáticas, do combate às desigualdades e da transição digital.”*

As orientações para a política fiscal em 2020 apresentam-se *“em quatro grandes eixos: (i) apoio às famílias; (ii) apoio às empresas e ao investimento; (iii) desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental; e (iv) apoio a políticas públicas.”*

No âmbito das medidas de apoio às famílias, o Governo refere que *“a atualização esperada do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) permitirá abranger pelo mínimo de existência mais cerca de 30 000 agregados”* e que *“os escalões de IRS são atualizados à taxa de 0,3% (correspondendo à taxa de inflação estimada para 2019).”* Refere também que, *“como incentivo à natalidade, (...) o Governo prevê um aumento das deduções fiscais existentes. Assim, prevê-se o aumento da dedução à coleta por dependente até aos três anos, de 726 euros para 900 euros por dependente, em agregados com dois ou mais dependentes, sendo este aumento aplicável a partir do segundo filho.”* É também referida uma medida destinada a *“incentivar a qualificação dos mais jovens e apoiar a sua integração na vida adulta e no mercado de trabalho após a conclusão dos seus estudos”* (“IRS Jovem”).

No que se refere a medidas fiscais de apoio às empresas e ao investimento, são elencadas, entre outras: *“medidas de incentivo, em sede de IRC, para as empresas que reinvestam os seus lucros”; “diferenciação positiva das PME (...) reforçada no OE 2020 através do aumento de 15 000 para 25 000 euros do limite máximo da matéria coletável ao qual é aplicável a taxa reduzida de IRC de 17%”; “às empresas que exerçam atividade em territórios do Interior e sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, passa a ser aplicável uma taxa reduzida de IRC de 12,5% aos primeiros 25 000 euros de matéria coletável, ao invés do anterior limite de 15 000 euros”; eliminação do “agravamento das tributações autónomas para as empresas que apresentem prejuízos nos dois primeiros períodos de tributação”; “majoração em 30% dos gastos suportados pelas empresas com a aquisição de passes sociais em benefício dos trabalhadores”; “redução do prazo para recuperação do IVA em créditos de cobrança duvidosa de 24 para 12 meses”; renovação do SIFIDE II até 2025 e criação do IVA da Ciência.*

Quanto a medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental, o Governo afirma que *“o OE 2020, a par da eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente,*

consagra medidas de apoio à ação climática”, sendo elencadas diversas medidas em sede de ISP, IRC, IRS, IVA, ISV e IUC.

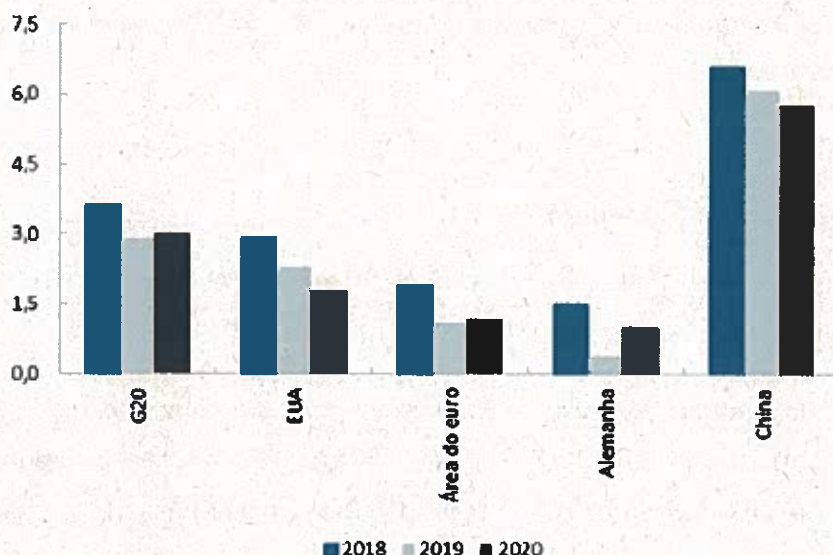
Por último, no âmbito de medidas fiscais de apoio a políticas públicas, o Governo inclui, entre outras: o agravamento, de 0,35 para 0,5, do coeficiente aplicável ao alojamento local integrado em áreas de contenção fixadas pelos municípios, sendo o adicional desta receita afetado ao IHRU, IP; a revisão do regime das mais-valias, com o objetivo de incentivar a transferência de oferta de alojamento local para o mercado de arrendamento; a autorização legislativa que visa *“permitir implementar a medida de redução de IRC em função dos postos de trabalho criados com conexão a territórios do Interior, conforme decorre do Programa de Valorização do Interior”*; o agravamento das taxas de Imposto do Selo aplicáveis aos contratos de crédito ao consumo; as alterações em sede de Imposto sobre o Tabaco; a manutenção da contribuição sobre o setor bancário, da contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica e da contribuição extraordinária sobre o setor energético; a criação de uma contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS; a autorização legislativa para a criação de uma contribuição sobre as embalagens de uso único.

I.2. Economia Portuguesa: Perspetivas para 2020

I.2.1. Contexto Internacional

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2020, *“as projeções mais recentes das instituições internacionais apontam para uma aceleração da atividade económica mundial. De acordo com a Comissão Europeia, prevê-se que em 2020 o crescimento do PIB mundial aumente ligeiramente para 3% (2,9% em 2019) (...). No que concerne à área do euro, é expectável uma aceleração da atividade económica, com o PIB a crescer 1,2% (1,1% em 2019).”*

Gráfico 2.17. Crescimento económico das principais economias – previsões
PIB (taxa de crescimento real, em percentagem)



Fonte: CE, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

No que se refere à procura externa relevante para Portugal, após uma desaceleração em 2018 e 2019, “é esperada uma melhoria deste indicador para 2020, refletindo um fortalecimento das importações em 2020 dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Itália, Alemanha, França e Reino Unido).”

Relativamente ao preço do petróleo, refere o Governo que “de acordo com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá situar-se em torno dos 58 USD/bbl (52 €/bbl) em 2020, representando um abrandamento pelo segundo ano consecutivo e refletindo a fraca procura num quadro de enfraquecimento da economia global.”

Quadro 2.7. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	Fonte	2016	2017	2018	2019 Previsão	2020 Previsão
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	3,4	5,3	3,1	2,4	3,0
Preço do petróleo Brent (USD/bbl) ^(a)	NYMEX	45,1	54,8	71,5	63,4	57,7
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(b)	FMI	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	FMI	1,11	1,13	1,18	1,12	1,12

Notas: (a) Os valores do preço do petróleo para 2019/20 baseiam-se nos futuros Brent; (b) Euribor a três meses.

Fontes: Ministério das Finanças; CE, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

Por último, refere o Governo que *“num contexto de uma política monetária mais expansionista, de regresso aos estímulos monetários não convencionais do BCE, prevê-se que as taxas de juro de curto prazo se mantenham em valores historicamente baixos.”*

I.2.2. Cenário Macroeconómico

Para 2020, o Governo prevê um crescimento real do PIB de 1,9%, idêntico à sua estimativa para 2019.

No seu cenário macroeconómico, o Governo prevê um aumento das exportações (+3,2%) superior ao de 2019 (+2,5%), em virtude de uma ligeira recuperação do crescimento da área do euro, com efeito positivo na dinâmica da procura externa relevante para as exportações portuguesas.

Pelo contrário, *“o crescimento do investimento (FBCF) deverá situar-se em 5,4%, desacelerando face ao crescimento estimado para o ano anterior (7,3%), em resultado de um menor crescimento do investimento privado, parcialmente compensado por uma aceleração do investimento público.”*

No que se refere ao mercado de trabalho, prevê que prossiga o crescimento do emprego (+0,6%) e a diminuição da taxa de desemprego (6,1%) em 2020.

A taxa de inflação (IPC) prevista é de 1% (0,3% em 2019), acelerando relativamente ao ano anterior em virtude da evolução do IHPC e da *“dissipação de efeitos-base que ocorreram em 2019”*.

A capacidade de financiamento da economia portuguesa deverá voltar a deteriorar-se em 2020 em resultado do agravamento do défice da balança corrente, embora mantendo um saldo positivo (0,2% do PIB).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 2.8. Cenário macroeconómico 2019-2020
(taxa de variação, em percentagem)

	2017	2018	2019	2020	2019	2020
	INE		Estimativa	Previsão	Previsão	Previsão
			OE 2020		PE 2019-23	
PIB nominal (milhões euros)	195 947	203 896	210 773	217 803	:	:
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)						
PIB	3,5	2,4	1,9	1,9	1,9	1,9
Consumo privado	2,1	3,1	2,2	2,0	1,8	1,8
Consumo público	0,2	0,9	0,6	0,8	0,2	0,6
Investimento (FBCF)	11,5	5,8	7,3	5,4	5,3	4,9
Exportações de bens e serviços	8,4	3,8	2,5	3,2	3,8	3,8
Importações de bens e serviços	8,1	5,8	5,2	4,4	3,9	3,9
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)						
Procura interna	3,3	3,2	3,0	2,4	2,1	2,1
Procura externa líquida	0,2	-0,8	-1,1	-0,5	-0,2	-0,2
Evolução dos preços (taxa de variação, %)						
Deflador do PIB	1,5	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5
Taxa de inflação (IPC)	1,4	1,0	0,3	1,0	1,3	1,4
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	3,3	2,3	1,0	0,6	0,6	0,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	8,9	7,0	6,4	6,1	6,6	6,3
Produtividade aparente do trabalho	0,2	0,1	0,8	1,3	1,3	1,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)						
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,8	1,2	0,5	0,2	0,4	0,5
Saldo da balança corrente	1,0	0,1	-0,7	-1,0	-0,8	-0,7
do qual: saldo da balança de bens e serviços	1,0	0,1	-0,8	-1,3	0,2	0,2
Saldo da balança de capital	0,8	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Relativamente às projeções de outras instituições nacionais e internacionais, o Governo destaca que as mesmas “apontam para a continuação da expansão da economia portuguesa em 2020, ainda que a um ritmo inferior ao de 2019”.

Refere que “em termos de componentes da despesa, as diferentes instituições apresentam algumas divergências nas suas projeções. Para 2020, tanto a Comissão Europeia, como o Conselho das Finanças Públicas (CFP), preveem um abrandamento do crescimento do consumo privado. Contudo, a OCDE apresenta uma projeção que aponta para uma aceleração do mesmo. As divergências estendem-se às previsões do consumo público, com o CFP e a OCDE a anteciparem uma aceleração e a Comissão Europeia a prever uma manutenção do ritmo de crescimento de 2019. Para as exportações, as projeções também são dispare. Já no que diz respeito às importações, todas as instituições apontam para uma desaceleração em 2020.”

Quadro 2.9. Previsões macroeconómicas e orçamentais
(taxa de variação, em percentagem)

	MF		CE		OCDE		FMI		BdP		CFP	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)												
PIB	1,9	1,9	2,0	1,7	1,9	1,8	1,9	1,6	2,0	:	1,9	1,7
Consumo privado	2,2	2,0	2,3	2,0	2,1	2,2	:	:	2,3	:	2,1	1,9
Consumo público	0,6	0,8	0,8	0,8	0,5	0,6	:	:	0,5	:	0,7	1,2
Investimento (FBCE)	7,3	5,4	6,5	4,8	6,9	1,2	:	:	7,2	:	7,6	5,2
Exportações de bens e serviços	2,5	3,2	2,7	2,7	2,7	1,1	4,0	4,0	2,3	:	2,7	3,1
Importações de bens e serviços	5,2	4,4	4,6	3,9	4,9	1,4	5,9	5,5	4,6	:	4,6	4,0
Evolução dos preços (taxa de variação, %)												
Deflador do PIB	1,5	1,4	1,4	1,5	1,1	0,5	1,3	1,5	:	:	1,3	1,1
Taxa de inflação (IHPC)	0,4	1,1	0,3	1,1	0,3	0,5	0,9	1,2	0,4	:	0,3	0,6
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)												
Emprego	1,0	0,6	1,0	0,5	0,9	0,7	1,3	1,0	0,9	:	1,2	0,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,1	6,3	5,9	6,5	6,4	5,1	5,6	6,4	:	6,2	6,0
Produtividade aparente do trabalho	0,8	1,3	1,0	1,2	1,1	1,1	:	:	:	:	0,7	1,1
Saldos das balanças corrente e de capital (% do PIB)												
Capacidades líquidas de financiamento face ao exterior	0,5	0,2	0,8	0,6	:	:	:	:	0,5	:	0,4	0,0
Saldo da balança corrente	-0,7	-1,0	-0,4	-0,7	-1,2	-1,0	-0,6	-0,7	:	:	-0,3	-0,8
Capacidade/necessidade de financiamento das AP (% do PIB)												
Saldo primário	3,0	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,9	3,2	:	:	3,3	3,4
Saldo estrutural (% do PIB potencial)	-0,3	0,0	-0,4	-0,4	0,8	0,9	0,2	0,3	:	:	-0,2	0,0
Dívida das Administrações Públicas (% do PIB)	118,9	116,2	119,5	117,1	119,3	117,1	117,6	114,8	:	:	118,5	116,2

Fontes: Ministério das Finanças; FMI - *World Economic Outlook*, outubro de 2019; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, novembro de 2019; OCDE - *Economic Outlook*, novembro de 2019; Banco de Portugal, *Boletim Económico*, outubro de 2019; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023, Atualização, outubro de 2019.

Os riscos para a atividade económica identificados pelo Governo prendem-se com o “ambiente de elevada incerteza geopolítica”, podendo o enquadramento externo da economia portuguesa revelar-se “menos favorável, implicando uma expansão mais moderada da atividade económica nos principais mercados de exportação.”

1.3. Finanças Públicas (Contabilidade Nacional): Evolução Recente e Perspetivas para 2020

1.3.1. Evolução Recente

O Governo estima que, em 2019, o saldo orçamental das administrações públicas se situe em -0,1% do PIB (-0,4% do PIB em 2018), incluindo medidas temporárias, entre as quais a transferência de capital para o Novo Banco (0,5% do PIB). Excluindo todos os efeitos temporários, indica o Governo que o saldo orçamental assumiria um valor positivo de 0,4% do PIB (0,3% do PIB em 2018). Esta redução do défice orçamental

face a 2018 resulta da conjugação do aumento da receita (0,3 p.p. do PIB) com a diminuição da despesa (-0,1 p.p. do PIB).

Esta estimativa para o défice orçamental de 2019 compara com um saldo de -0,2% do PIB inscrito no Orçamento do Estado para 2019 e no Programa de Estabilidade 2019-2023.

I.3.2. Impacto das Medidas de Política Orçamental

O Relatório que acompanha a proposta de lei apresenta um vasto conjunto de medidas de política orçamental de carácter permanente cujo impacto no saldo totaliza -970 milhões de euros (-0,45% do PIB) em 2020, que compara com um impacto de -1 219 milhões de euros (-0,58% do PIB) em 2019.

Em termos de receita, o Governo prevê que as medidas com maior impacto positivo sejam as medidas de incentivo à descarbonização e o aumento das taxas do Imposto do Selo sobre o Crédito ao Consumo, enquanto em sentido inverso se destacam o IRS Jovem, o aumento das deduções em sede de IRS relativas a crianças até 3 anos e a alteração em sede de IRC para as PME do interior.

No que se refere à despesa, o maior efeito decorre do descongelamento das carreiras e promoções, da revisão de carreiras e do programa 1.º Direito. Com maior impacto positivo, destaca-se o exercício de revisão da despesa.

Globalmente, o Governo espera que o impacto destas medidas represente -72 milhões de euros na receita e 898 milhões de euros na despesa.

O quadro apresenta, também, medidas de carácter temporário com um impacto no saldo na ordem dos -905 milhões de euros (-0,4% do PIB), que compara com -1 098 milhões de euros em 2019 (-0,5% do PIB).

Entre as medidas com efeito na despesa destaca-se, pelo seu montante, a recapitalização do NB via Fundo de Resolução.

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2019 e 2020

	milhões de euros		% do PIB	
	2019	2020	2019	2020
Receita	-4	-72	0,00	-0,02
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção		10	0,00	0,00
Tributações Autónomas		-15	0,00	-0,01
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PMEs do Interior		-23,5		
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	50	17,5	0,02	0,01
Medidas de incentivo à descarbonização		28,5	0,00	0,01
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto		8,9	0,00	0,00
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-13	-20	-0,01	-0,01
Alteração das listas do IVA (Incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-26	-16,8	-0,01	-0,01
Redução das propinas ano letivo 2019/2020	-15	-12	-0,01	-0,01
IRS - Jovem		-25	0,00	-0,01
Aumento das deduções IRS com filhos menores 3 anos		-24,3		-0,01
Despesa	1 214	898	0,58	0,49
Programa de Apoio à Redução Tarifária	104	26	0,05	0,01
Programa PROTransP		15		
Manuais Escolares - Reutilização	80	-39	0,04	-0,02
1º Direito		136	0,00	0,06
Descongelamento das carreiras e Promoções (efeito bruto nas despesas com pessoal)	540	527	0,26	0,24
Revisão de Carreiras e Outros Direitos	125	118	0,06	0,05
Actualizações salariais (0,3%)		70	0,00	0,03
Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização	109	65	0,05	0,03
Prestação Social para Inclusão	153	64	0,07	0,03
Abono de Família	58	19	0,03	0,01
Complemento Solidário para Idosos	46	19	0,02	0,01
Estatuto do cuidador informal		30	0,00	0,01
Prestações de parentalidade		30	0,00	0,01
Revisão de despesa		-190		
Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA)	0,2	7,5		
Impacto no saldo	-1 219	-870	-0,58	-0,45
			PIB	210 773 217 803
Medidas temporárias				
Receita	51	145	0,0	0,1
Recuperação de Garantia do BPP	51	145	0,0	0,1
Despesa	1 149	1 050	0,5	0,5
Recapitalização do Novo Banco via Fundo Resolução	1 149	600	0,5	0,3
Ativos Por Impostos Diferidos		130		0,1
Decisão Judicial CML		160		0,1
Transferência do FGCAM para Fundo de Garantia de Depósitos		80		0,0
Indemnização da IP por cancelamento da subconcessão Algarve Litoral		80		0,0
Impacto no saldo	-1 098	-905	-0,5	-0,4

Fonte: Ministério das Finanças.

I.3.3. Perspetivas Orçamentais para 2020

O Governo prevê que, em 2020, o saldo orçamental das administrações públicas aumente 0,3 p.p. face a 2019, atingindo 0,2% do PIB.

Quadro 3.2. Conta das Administrações Públicas, 2019-2020

	2019	2020	2019	2020	2020/19
	Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão	
	Milhões de euros		% do PIB		t.v.h.
1. Receitas fiscais	52 909	54 709	25,1	25,1	3,4
Impostos s/produção e importação	31 963	33 063	15,2	15,2	3,4
Impostos s/rendimento e património	20 946	21 645	9,9	9,9	3,3
2. Contribuições sociais	25 256	26 359	12,0	12,1	4,4
Das quais: contribuições sociais efetivas	20 570	21 736	9,8	10,0	5,7
3. Outras receitas correntes	12 308	13 219	5,8	6,1	7,4
4. Total receita corrente (1+2+3)	90 473	94 287	42,9	43,3	4,2
5. Receitas de capital	739	1 028	0,4	0,5	39,0
6. Total receita (4+5)	91 213	95 315	43,3	43,8	4,5
7. Consumo intermédio	11 271	11 595	5,3	5,3	2,9
8. Despesas com pessoal	22 701	23 528	10,8	10,8	3,6
9. Prestações sociais	38 749	39 952	18,4	18,3	3,1
Das quais: prestações que não em espécie	34 730	35 803	16,5	16,4	3,1
10. Juros	6 526	6 365	3,1	2,9	-2,5
11. Subsídios	872	918	0,4	0,4	5,3
12. Outras despesas correntes	5 000	5 289	2,4	2,4	5,8
13. Total despesa corrente (7+8+9+10+11+12)	85 119	87 647	40	40	3,0
Da qual: despesa corrente primária (13-10)	78 593	81 282	37	37	3,4
14. Formação bruta de capital fixo	4 168	4 922	2,0	2,3	18,1
15. Outras despesas de capital	2 100	2 212	1,0	1,0	5,4
16. Total despesas de capital (14+15)	6 267	7 134	3,0	3,3	13,8
17. Total despesa (13+16)	91 387	94 782	43	44	3,7
Da qual: total despesa primária (17-10)	84 861	88 417	40	41	4,2
18. Cap. (+)/ Nec. (-) financiamento líquido (6-17)	-174	533	-0,1	0,2	-

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

A previsão de crescimento da receita é de 4,5%, sendo de 3,4% na receita fiscal e de 5,7% nas contribuições sociais efetivas. A despesa deverá aumentar 3,7%, com crescimento na ordem dos 3,6% nas despesas com pessoal e dos 3,1% nas prestações sociais. Em sentido inverso, as despesas com juros deverão diminuir 2,5% face a 2019.

Para a evolução das despesas com pessoal, o Governo refere o descongelamento das carreiras iniciado em 2018 e implementado de forma faseada com impactos orçamentais ao longo de três anos, o efeito da mitigação do tempo de serviço congelado em carreiras especiais por sucessivos orçamentos do Estado e a evolução do número de trabalhadores.

O crescimento do investimento público (FBCF) em 18,1% é atribuído à realização de investimentos estruturantes. No que se refere às outras despesas de capital, o aumento na ordem dos 5,4% dever-se-á a injeção de capital no Novo Banco.

Refere o Relatório que, *“face ao Programa de Estabilidade 2019-2023, a atual meta para o saldo orçamental em 2020 configura uma revisão em baixa de 0,1 p.p. do PIB”,* meta que era de 0,3% do PIB naquele documento, o que o Governo justifica parcialmente com a *“aceleração da formação bruta de capital fixo e um maior crescimento das despesas com pessoal”*.

I.3.4. Trajetória da Dívida Pública

O Governo prevê que o rácio da dívida pública mantenha uma trajetória descendente, atingindo 116,2% do PIB em 2020 (redução de 2,7 p.p. face a 2019). Para esta diminuição, refere, *“concorre a evolução positiva do saldo primário, cujo contributo positivo se estima em 3,2 p.p., do crescimento do PIB nominal com um contributo estimado de 3,8 p.p. e, em sentido contrário, com um contributo negativo, a despesa com juros. O ajustamento défice-dívida deverá contribuir para o aumento da dívida pública em 2020 em 1,3 p.p.”*

O Governo refere, ainda, que *“face ao Programa de Estabilidade 2019-2023, a atual meta para o rácio da dívida pública em 2020 configura um aumento de 0,8 p.p., passando de 115,2% para 116,2% do PIB, facto parcialmente explicado pelo menor excedente primário e pela contabilização como dívida dos juros capitalizados dos Certificados de Aforro”*.

Quadro 3.5. Dívida pública
(pontos percentuais do PIB)

	2019 Estimativa	2020 Previsão	2020 (PE 2019-2023)
Dívida pública consolidada (% PIB)	118,9	116,2	115,2
Varição	-3,3	-2,7	-3,4
Efeito saldo primário	-3,0	-3,2	-3,3
Efeito dinâmico	-0,9	-0,9	-0,9
Efeito juros	3,1	2,9	3,1
Efeito PIB	-4,0	-3,8	-4,0
Ajustamento défice-dívida	0,6	1,3	0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

I.4. Programas Orçamentais

De acordo com o Relatório que acompanha a proposta de lei, “no orçamento de 2020 a despesa efetiva cifra-se em 104.252 milhões de euros” (valor não consolidado), “o que corresponde a uma despesa de 98.513 milhões de euros em atividades (94,5%) e a 5.739 milhões de euros em projetos (5,5%)”.

Quadro 4.2. Despesa – Atividades e Projetos
(milhões de euros)

Programas	Estimativa 2019			Orçamento de 2020			Variação (%)	Estrutura (%)
	FC	FN	Total	FC	FN	Total		
Atividades	830,0	90 004,8	91 744,7	1 582,7	96 959,9	98 512,6	7,4	94,5
Projetos	648,6	3 810,7	4 459,3	1 142,0	4 598,9	5 738,9	28,7	5,5
Despesa Efetiva (a)	1 488,5	94 715,5	96 204,0	2 694,7	101 558,8	104 251,5	8,4	100,0

(a) Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos

Fonte: Ministério das Finanças

Em atividades destacam-se, pelo seu orçamento, as áreas de Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação e Finanças Públicas. A despesa em projetos apresenta maior expressão nos programas de Infraestruturas e Habitação e do Ambiente e Ação Climática.

De acordo com o Governo, em 2020, os projetos financiados por receitas de impostos, representam cerca de 33,9% do total do financiamento nacional, que por sua vez representa 78,6% do financiamento total. No que se refere ao financiamento com



Comissão de Orçamento e Finanças

recurso a fundos europeus, tem como principais executores os programas orçamentais da Agricultura, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, da Saúde e as Infraestruturas e Habitação.

Refere, ainda, o Governo que *“nesta proposta de orçamento estão inscritos 936 projetos, dos quais 79,4% são projetos em curso e os restantes respeitam a projetos novos”*.

O Relatório inclui as principais linhas dos 18 programas orçamentais, que são abordados nos pareceres das comissões permanentes que se encontram em anexo (Parte IV).

O quadro seguinte apresenta o total consolidado da despesa de cada programa orçamental:

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.1. Despesa Total consolidada de cada programa orçamental

Programas	Orçamento 2020
ORGÃOS DE SOBERANIA	3 961,3
GOVERNAÇÃO	1 739,5
ECONOMIA	2 330,3
REPRESENTAÇÃO EXTERNA	476,2
FINANÇAS	15 805,4
GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	119 793,0
DEFESA	2 445,7
SEGURANÇA INTERNA	2 158,0
JUSTIÇA	1 504,7
CULTURA	523,4
CÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	2 848,1
ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	6 516,8
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	21 279,9
SAÚDE	11 282,2
AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	2 761,5
INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	3 655,3
AGRICULTURA	1 175,3
MAR	134,1
Subtotal Despesa Consolidada dos Programas (1)	200 390,7
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	27 891,7
Despesa Total Consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	172 498,9

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças de consolidação.

Por memória:

Dotações centralizadas MF (4)	1 075,0
Despesa Total Consolidada da Administração Central - Mapa XV (5)=(3)+(4)	173 573,9
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidada (6)	101 516,0
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	71,0
Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central - Quadro X (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	72 129,0

Fonte: Ministério das Finanças

I.5. Situação Financeira das Administrações Públicas

I.5.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas (Contabilidade Pública)

De acordo com o Governo, “o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -2 010 milhões de euros em 2020, o que compara com -1 107 milhões de euros em 2019. Por subsectores, prevê-se que a Administração Central apresente um saldo de -5 352 milhões de euros, em parte compensado pelos saldos da Segurança Social (2 730 milhões de euros) e da Administração Regional e Local (611 milhões de euros).”

Quadro 6.1 Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Pública
(milhões de euros)

	2018	2019	2020	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receitas Correntes	83 214	87 312	91 426	5,2	4,9	4,7	40,8	41,4	42,0
Impostos diretos	23 422	23 700	24 433	7,6	1,2	3,1	11,5	11,2	11,2
Impostos indiretos	26 662	28 332	29 092	2,7	6,3	2,7	13,1	13,4	13,4
Contribuições de segurança social	20 991	22 439	23 467	6,2	6,9	4,6	10,3	10,6	10,8
Outras receitas correntes	12 111	12 841	14 434	4,2	6,0	12,4	5,9	6,1	6,6
Diferenças de consolidação	27	0	1						
Receitas de Capital	2 062	2 315	3 382	2,2	12,2	46,1	1,0	1,1	1,6
Receita Total	85 276	89 627	94 808	5,1	5,1	5,8	41,8	42,5	43,5
Despesas Correntes	81 818	84 657	88 732	4,3	3,5	4,8	40,1	40,2	40,7
Despesas com pessoal	20 616	21 542	22 108	2,3	4,5	2,6	10,1	10,2	10,2
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 383	14 293	8,9	3,5	6,8	6,3	6,3	6,6
Juros e outros encargos	8 428	8 224	7 988	1,5	-2,4	-2,9	4,1	3,9	3,7
Transferências correntes	37 055	38 895	39 916	4,2	5,0	2,6	18,2	18,5	18,3
Subsídios	953	1 004	1 643	0,8	5,3	63,6	0,5	0,5	0,8
Outras despesas correntes	1 598	1 084	2 563	4,8	-12,2	136,4	0,8	0,5	1,2
Diferenças de consolidação	241	526	221						
Despesas de Capital	5 699	6 076	8 087	8,1	6,6	33,1	2,8	2,9	3,7
Investimentos	4 411	4 700	6 233	6,1	6,6	32,6	2,2	2,2	2,9
Transferências de capital	1 172	1 311	1 403	19,2	11,9	7,0	0,6	0,6	0,6
Outras despesas de capital	107	64	375	73,5	-39,9	483,6	0,1	0,0	0,2
Diferenças de consolidação	9	0	76						
Despesa Total	87 517	90 734	96 819	4,6	3,7	6,7	42,9	43,0	44,5
Saldo Global	-2 241	-1 107	-2 010				-1,1	-0,5	-0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

1.5.1.1 Receitas e Despesas da Administração Central

Quadro 1. Conta Consolidada da Administração Central - Contabilidade Pública

(milhões de euros)

Designação	2018 Execução final	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação (%)		Contributo variação 2020/2019 (em p.p.)
				2019/ 2018	2020/2019	
Receita corrente	59 370,5	61 401,0	64 147,6	3,4	4,5	4,4
Receita Fiscal	44 932,0	46 757,3	48 044,1	4,1	2,8	2,1
Impostos diretos	19 742,4	19 927,8	20 530,0	0,9	3,0	1,0
Impostos indiretos	25 189,6	26 829,5	27 514,1	6,5	2,6	1,1
Contribuições Segurança Social, CGA, ADSE	4 084,1	4 067,7	3 937,9	-0,4	-3,2	-0,2
Transferências correntes	2 398,5	2 410,0	2 866,0	0,5	18,9	0,7
Outras receitas correntes	7 944,5	8 165,9	9 282,3	2,8	13,7	1,8
Diferenças de consolidação	11,4	0,0	17,4			
Receita de capital	1 478,0	1 330,1	2 629,8	-10,0	97,7	2,1
Venda de bens de investimento	213,6	250,0	484,9	17,0	94,0	0,4
Transferências de capital	1 187,4	1 008,9	2 114,5	-15,0	109,6	1,8
Outras receitas de capital	77,0	42,0	30,4	-45,5	-27,6	0,0
Diferenças de consolidação	0,0	29,3	0,0			
Receita efetiva	60 848,5	62 731,0	66 777,4	3,1	6,5	
Despesa corrente	61 708,9	62 900,8	66 139,7	1,9	5,1	4,8
Despesas com o pessoal	16 564,7	17 240,8	17 675,0	4,1	2,5	0,6
Aquisição de bens e serviços	9 709,7	10 096,2	10 802,7	4,0	7,0	1,1
Juros e outros encargos	8 120,9	7 903,1	7 773,8	-2,7	-1,8	-0,2
Transferências correntes	25 328,7	25 961,8	26 930,8	2,5	3,7	1,4
Subsídios	463,5	494,1	568,3	6,6	15,0	0,1
Outras despesas correntes	1 371,5	894,0	2 350,5	-34,8	162,9	2,2
Diferenças de consolidação	150,1	310,9	38,5			
Despesa de capital	3 781,3	4 001,7	5 989,3	5,8	49,7	3,0
Investimento	2 532,3	2 628,0	3 917,5	3,8	49,1	1,9
Transferências de capital	1 220,1	1 341,8	1 855,8	10,0	38,3	0,8
Outras despesas de capital	18,0	31,9	183,5	77,0	475,9	0,2
Diferenças de consolidação	10,9	0,0	32,5			
Despesa efetiva	65 490,3	66 902,5	72 129,0	2,2	7,8	
Saldo global	-4 641,8	-4 171,5	-5 351,5			
<i>em % do PIB</i>	<i>-2,3</i>	<i>-2,0</i>	<i>-2,5</i>			
Por memória:						
Despesa primária	57 369,4	58 999,4	64 355,1			
Saldo corrente	-2 338,5	-1 469,8	-1 992,0			
Saldo de capital	-2 303,3	-2 671,7	-3 359,5			
Saldo primário	3 470,1	3 731,6	2 422,3			

Nota:

Os dados de receita e despesa encontram-se expurgados de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, rendimentos de propriedade, subsídios e transferências e dos fluxos de aquisição de bens e vendas de bens e serviços entre as entidades do programa orçamental "Saúde".

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Nota: Quadro constante do "Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2020" remetido à Assembleia da República no dia 30 de dezembro de 2019

Receita da Administração Central

Segundo o Governo, a previsão da receita efetiva para 2020 é de 66 777,4 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 4 046,4 (6,5%) face à receita agora estimada pelo Governo para 2019.

Quadro 6.2 Receita da AC
(milhões de euros)

Classificação económica	2018	2019	2020	2020/2019 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento	
Receita corrente:	59 370,5	61 401,0	64 147,6	4,5
Receita fiscal:	44 932,0	46 757,3	48 044,1	2,8
Impostos diretos	19 742,4	19 927,8	20 530,0	3,0
Impostos indiretos	25 189,6	26 829,5	27 514,1	2,6
Receita corrente não fiscal:	14 438,5	14 643,7	16 103,6	10,0
Comparticipações para a CGA e outras	4 084,1	4 067,7	3 937,9	-3,2
Taxas, multas e outras penalidades	3 101,2	3 289,2	3 358,5	2,1
Rendimentos da propriedade	906,4	1 155,7	1 215,5	5,2
Transferências correntes:	2 398,5	2 410,0	2 866,0	18,9
Administrações Públicas	1 546,7	1 701,6	1 741,0	2,3
Outras	851,8	708,4	1 125,0	58,8
Venda de bens e serviços correntes	2 983,2	2 904,5	3 684,8	26,9
Outras receitas correntes	953,6	816,5	1 023,5	25,4
Diferenças de conciliação	11,4	0,0	17,4	-
Receita de capital:	1 478,0	1 330,1	2 629,8	97,7
Venda de bens de investimento	213,6	250,0	484,9	94,0
Transferências de capital:	1 187,4	1 008,9	2 114,5	109,6
Administrações Públicas	11,0	20,7	27,6	33,1
Outras	1 176,4	988,1	2 086,9	111,2
Outras receitas de capital	77,0	42,0	30,4	-27,6
Diferenças de conciliação	0,0	29,3	0,0	-
RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL	15 916,5	15 973,7	18 733,4	17,3
RECEITA EFETIVA TOTAL	60 848,5	62 731,0	66 777,4	6,5

Nota: A receita está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a rendimentos da propriedade (juros), transferências, subsídios e venda de bens e serviços correntes dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2020, a receita fiscal deverá representar 72% da receita efetiva total, cabendo 24,1% à receita corrente não fiscal e 3,9% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da Administração Central assumem maior relevo as “Comparticipações para a CGA e outras”, as “Vendas de bens e serviços correntes”, as “Taxas, multas e outras

penalidades” e as “Transferências correntes”, representando, em conjunto, 73,9% desse agregado.

Quadro 6.3 Receita Fiscal

	2018 Execução	2019 OE	2019 Estimativa	2020 Previsão
Impostos diretos	19 733,1	19 679,2	19 881,2	20 530,0
IRS	12 904,5	12 905,0	13 177,5	13 585,6
IRC	6 340,1	6 335,8	6 336,8	6 451,8
Outros	488,5	438,4	366,9	492,6
Impostos indiretos	24 521,0	25 885,0	26 251,2	26 877,9
ISP	3 286,2	3 643,1	3 660,3	3 720,6
IVA	16 670,3	17 499,1	17 758,3	18 333,7
Impostos sobre veículos	767,0	802,9	734,8	691,0
Imposto consumo do tabaco	1 375,6	1 347,3	1 482,6	1 400,0
IABA	290,9	294,8	280,9	260,1
Imposto do selo	1 564,5	1 683,8	1 685,9	1 783,9
Imposto único de circulação	369,9	394,5	395,8	416,8
Outros	196,6	219,5	252,5	271,8
Receita fiscal do Estado	44 254,1	45 564,2	46 132,4	47 407,8

Fonte: Ministério das Finanças.

A previsão de receita fiscal do Estado para 2020 é de 47 407,8 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 1 843,6 milhões de euros face à previsão inscrita no OE 2019 (+4%) e de 1 275,4 milhões de euros relativamente à atual estimativa de receita para 2019 (+2,8%).

Está previsto um aumento da receita de impostos indiretos de 2,2% e de impostos diretos de 3,1%, destacando o Governo que *“os impostos diretos e os impostos indiretos contribuem de forma equitativa para esta variação positiva”* da receita fiscal.

Face à estimativa de execução em 2019, o Governo prevê, para 2020, variações positivas da receita em sede de IRS (+3,1%), de IRC (+1,8%), de IVA (+3,2%), de ISP (+1,6%), de Imposto do Selo (+5,8%) e de IUC (+5,3%), por contrapartida com o decréscimo previsto para o ISV (-6%), o Imposto sobre o Tabaco (-5,6%) e o IABA (-7,4%).

Comissão de Orçamento e Finanças

No relatório do Orçamento do Estado para 2020 o Governo refere que, entre 2017 e 2020, a despesa fiscal do Estado apresenta um aumento de 1 773 milhões de euros, representando um acréscimo de 15,3% no período. Esta evolução resulta de um aumento da despesa fiscal na generalidade dos impostos, com particular destaque para o IVA, contrariado apenas pela diminuição da despesa fiscal em sede de IRC.

Quadro 6.4 Despesa fiscal do Estado

Imposto	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	Milhões de euros						
Impostos sobre o rendimento	2 190,7	1 852,5	1 926,2	1 965,3	-15,4	4,0	2,0
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	1 006,7	1 040,4	1 097,8	1 124,0	3,1	5,5	2,4
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	1 184,0	812,1	828,4	841,3	-31,4	2,0	1,6
Impostos sobre a produção e importações	9 395,7	9 252,9	11 059,0	11 393,8	-1,5	19,5	3,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	7 541,4	7 347,7	9 004,2	9 298,8	-2,6	22,5	3,3
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	441,4	422,1	521,5	521,5	-4,4	23,5	0,0
Imposto sobre veículos (ISV)	352,9	375,6	411,6	440,2	6,4	9,6	6,9
Imposto sobre o tabaco (IT)	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	129,4	140,6	146,1	146,1	8,7	3,9	0,0
Imposto do selo (IS)	916,3	952,4	961,0	972,5	3,9	0,9	1,2
Imposto único de circulação (IUC)	13,3	13,5	13,6	13,7	1,5	0,7	0,7
Despesa fiscal	11 586,4	11 105,4	12 989,2	13 359,1	-4,2	16,9	2,9

Fonte: Ministério das Finanças.

Por tipo de despesa, prevê-se que o maior aumento no período esteja relacionado com taxas preferenciais, enquanto a maior redução deverá ocorrer na despesa fiscal relativa a deduções à matéria coletável.

Segundo o Governo, entre 2017 e 2020, prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede de IRS aumente 11,7%, ascendendo a 1 124 milhões de euros em 2020. A despesa fiscal em sede de IRC deverá registar uma redução de 29% no mesmo período (que o Governo atribui à diminuição da despesa referente a isenções relativas aos fundos de pensões e equiparáveis), atingindo 841 milhões de euros em 2020. No que se refere ao IVA, o Governo prevê um aumento da despesa fiscal na ordem dos 23,3%, ascendendo a 9 299 milhões de euros em 2020.

Despesa da Administração Central

De acordo com a informação constante do “Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2020” remetido à Assembleia da República no dia 30 de dezembro de 2019, o Governo prevê que a despesa efetiva consolidada da Administração Central aumente 7,8% face à estimativa para 2019 e que a despesa primária aumente 9,1%.

Quadro 2. Evolução da Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central
(milhões de euros)

	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Varição (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Despesas com o pessoal	17 240,8	17 675,0	2,5	0,6
Aquisição de bens e serviços	10 066,2	10 802,7	7,0	1,1
Juros e outros encargos	7 903,1	7 773,8	-1,6	-0,2
Transferências	27 303,6	28 786,6	5,4	2,2
Subsídios	494,1	568,3	15,0	0,1
Investimento	2 628,0	3 917,5	49,1	1,9
Outras despesas	925,9	2 534,0	173,7	2,4
Diferenças de consolidação	310,9	71,0		
Despesa efetiva	66 902,5	72 129,0	7,8	
em % do PIB	31,7	33,1		
Despesa primária	58 999,4	64 355,1	9,1	8,0
em % do PIB	28,0	29,5		
<i>Por memória</i>				
Despesa corrente	62 900,8	66 139,7	5,1	

Nota:

A despesa está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, subsídios, transferências e de aquisição de bens e serviços dentro do programa orçamental “Saúde”.

Fonte: Ministério das Finanças.

Os principais contributos para esta evolução provêm do crescimento das outras despesas, das transferências e do investimento. Por seu turno, os juros e outros encargos deverão apresentar um decréscimo, em resultado da evolução dos encargos suportados pelas entidades públicas reclassificadas (sobretudo resultantes de amortizações de empréstimos ocorridas em 2019) e dos juros e outros encargos respeitantes à dívida pública.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4. Despesas com juros e outros encargos da Administração Central
(milhões de euros)

	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Juros e Outros Encargos da Administração Central	7 903,1	7 773,8	-1,6	
<i>dos quais:</i>				
Juros e outros encargos da Dívida Pública	7 263,3	7 165,4	-1,3	-1,2
Juros e encargos financeiros suportados pelas EPR	613,9	581,2	-5,3	-0,4
<i>das quais:</i>				
Infraestruturas de Portugal, S.A.	133,9	96,6	-27,8	-0,5
CP - Comboios de Portugal E.P.E	46,4	21,6	-53,4	-0,3
Metro do Porto, S.A.	65,3	96,3	47,3	0,4
Outros	25,9	27,3	5,4	0,0

Fonte: Ministério das Finanças.

O Governo justifica a previsão de acréscimo (+2,5%) das despesas com o pessoal com “o efeito do fim do faseamento em 2020 das reposições remuneratórias decorrentes do descongelamento de carreiras. A nível sectorial, destaca-se o incremento dos encargos nas entidades do Serviço Nacional de Saúde; salientando-se os referentes a novas admissões dos vários grupos de profissionais de saúde. Referência ainda para a evolução no programa relativo ao Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.”

Quadro 3. Despesas com Pessoal da Administração Central
(milhões de euros)

Programa Orçamental	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	282,3	289,1	2,4	0,0
Governação	157,5	178,2	13,1	0,1
Economia	99,0	111,6	12,7	0,1
Representação Externa	191,0	224,5	17,5	0,2
Finanças	599,9	608,0	1,4	0,0
Defesa	1 221,3	1 126,5	-7,8	-0,5
Segurança Interna	1 628,7	1 687,7	2,5	0,2
Justiça	993,3	1 014,9	2,2	0,1
Cultura	162,3	177,8	9,5	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 537,2	1 592,3	3,6	0,3
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4 719,0	4 749,2	0,6	0,2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	374,3	461,5	23,3	0,5
Saúde	4 487,0	4 641,0	3,4	0,9
Ambiente e Ação Climática	231,8	241,5	4,2	0,1
Infraestruturas e Habitação	373,2	399,4	7,0	0,2
Agricultura	156,5	158,6	1,4	0,0
Mar	28,6	33,2	16,3	0,0
Total	17 240,8	17 675,0	2,5	

Fonte: Ministério das Finanças.

No que se refere às transferências, o Governo prevê um acréscimo de 5,4% em 2020 face à execução prevista para 2019, refletindo um aumento: 1) das despesas com pensões e outros abonos abrangidos pelo regime de proteção social convergente em matéria de pensões (CGA); 2) das transferências ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, incluindo das receitas fiscais consignadas àquele subsetor; 3) das transferências para a Administração Local no âmbito da Lei de Finanças Locais, reflexo do desempenho favorável da receita fiscal em 2018 e da inscrição de uma nova transferência (participação dos municípios de 7,5% no IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás); 4) dos apoios concedidos pelo IFAP, IP, sobretudo com suporte em verbas provenientes do FEADER; 5) das transferências destinadas ao

Comissão de Orçamento e Finanças

orçamento da União Europeia; 6) dos apoios concedidos pela FCT, IP; 7) do Capítulo 60 - "Despesas excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças, com destaque para as transferências para a Grécia e para a Região Autónoma dos Açores (furacão Lorenzo).

Quadro 5. Despesa com Transferências correntes e de capital da Administração Central
(milhões de euros)

	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Pensões e Outros Abonos - OGA	9 627,0	9 921,3	3,1	1,1
Lei de Bases da Segurança Social - transferência do OE e receita fiscal consignada	8 295,9	8 586,1	3,5	1,1
Transferências para a Administração Local - Lei de Finanças Locais	2 795,9	3 065,1	9,6	1,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP.	540,2	685,0	26,8	0,5
Transferências para a União Europeia - Recursos próprios comunitários	2 013,1	2 115,1	5,1	0,4
Apoios da Fundação para a Ciência e Tecnologia	253,9	355,7	40,1	0,4
Capítulo 60 - "Despesas excepcionais" - Direção-Geral do Tesouro e Finanças	233,0	327,8	40,7	0,3
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP.	1,8	88,9	4 778,3	0,3
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Comum	0,0	81,2	-	0,3
Outros	3 542,8	3 560,3	0,5	0,1
Total	27 303,6	28 786,6	5,4	

Fonte: Ministério das Finanças.

1.5.1.2. Administração Regional e Local

De acordo com o Governo, em 2019 a Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar um saldo de 629 milhões de euros na ótica da contabilidade pública, o que representa uma melhoria face a 2018 de cerca de 206 milhões de euros.

Para 2020, o Governo prevê um saldo da ARL de 611 milhões de euros, resultante de um défice de 16 milhões de euros na Administração Regional e um excedente de 626 milhões de euros na Administração Local.

Administração Local

Na Administração Local, o Governo prevê para 2020 um excedente orçamental de 626 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 126 milhões de euros face ao saldo estimado para 2019, resultante de um aumento da receita (4,3%) inferior ao aumento da despesa (6,2%).

Ao nível da receita, é de referir, a par do aumento da receita fiscal em 3,4% e das transferências em 12%, a diminuição da outra receita em 8,4%, resultante do efeito extraordinário associado à venda de terrenos pela Câmara Municipal de Lisboa em 2019, parcialmente compensado pelo crescimento prospetivado para as rubricas da outra receita corrente, nomeadamente as vendas. Relativamente às transferências, o Governo destaca o contributo das transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local ao abrigo da Lei das Finanças Locais, alterada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

No que se refere à despesa, parte do aumento previsto resulta do crescimento das outras despesas (16,2%), o que o Governo justifica, em grande medida, com registo da reserva de contingência incluída no Orçamento Municipal de Lisboa para o pagamento de indemnizações de processos judiciais em curso.

De referir, em menor grau, o crescimento do investimento (9,4%), das despesas com pessoal (2,8%) e da aquisição de bens e serviços (3,0%).

Quadro 6.6 Receitas e Despesas da Administração Local

(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receita Efetiva	8 363	9 223	9 620	860	397	10,3	4,3
Receita Fiscal	3 321	3 379	3 494	58	114	1,8	3,4
<i>do qual:</i>							
IMI	1 531	1 536	1 577	5	41	0,3	2,6
IMT	1 004	1 011	1 028	7	17	0,7	1,7
Transferências	3 442	3 790	4 246	348	456	10,1	12,0
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças Locais	2 628	2 774	3 039	146	265	5,6	9,5
União Europeia	289	341	415	52	74	17,9	21,8
Outra Receita	1 600	2 053	1 880	453	-173	28,3	-8,4
Despesa Efetiva	7 907	8 470	8 994	563	524	7,1	6,2
Despesas com pessoal	2 713	2 893	2 975	181	82	6,7	2,8
Aquisição de bens e serviços	2 480	2 560	2 636	80	77	3,2	3,0
Investimento	1 684	1 812	1 983	128	171	7,6	9,4
Outras	1 031	1 205	1 400	174	195	16,9	16,2
Saldo global	456	753	626	297	-126		

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias e Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS, apenas os municípios do Continente.

Fonte: Ministério das Finanças.

Administração Regional

De acordo com o Governo, em 2020 a Administração Regional deverá apresentar um défice de 16 milhões de euros, o que compara com um défice estimado de 124 milhões de euros em 2019 e com um défice de 33 milhões em 2018.

A receita efetiva deverá crescer 6,9%, em resultado do aumento das transferências da União Europeia (48,7%) e da receita fiscal (5,4%). A despesa efetiva deverá aumentar 2,8%, destacando o Governo a aquisição de bens de capital (+27,2%), nomeadamente despesa no âmbito da construção do Hospital Central da Madeira e da recuperação de infraestruturas afetadas pelo furacão Lorenzo na Região autónoma dos Açores. Destaca, igualmente, a diminuição dos juros e outros encargos (-39,4%), resultante do elevado montante de pagamentos de juros de mora no âmbito de acordos de regularização de dívida realizados em 2019 pela Região Autónoma da Madeira.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 6.8 Receitas e Despesas da Administração Regional
(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receita Efetiva	2 638	2 680	2 865	41	186	1,6	6,9
Receita Fiscal e de Contribuições	1 590	1 654	1 743	64	89	4,0	5,4
Transferências	845	837	939	-9	102	-1,0	12,2
<i>dos quais:</i>							
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	513	533	522	19	-10	3,8	-2,0
União Europeia	220	210	312	-10	102	-4,6	48,7
Outra Receita	203	189	183	-14	-6	-6,8	-3,2
Despesa Efetiva	2 671	2 803	2 881	132	78	4,9	2,8
Despesa Corrente	2 274	2 377	2 360	103	-17	4,5	-0,7
<i>da qual:</i>							
Despesa com pessoal	1 069	1 125	1 143	56	18	5,2	1,6
Aquisição de bens e serviços	674	660	696	-15	36	-2,2	5,4
Juros e outros encargos	264	305	185	41	-120	15,6	-39,4
Despesa de Capital	397	426	521	29	95	7,3	22,3
<i>da qual:</i>							
Aquisição de bens de capital	170	218	277	47	59	27,7	27,2
Saldo global	-33	-124	-16	-91	108		

Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

Às transferências ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas deverão atingir 522 milhões de euros em 2020 (-10 milhões de euros que a estimativa para 2019), dos quais 294 milhões para a Região Autónoma dos Açores (+9 milhões) e 228 milhões para a Região Autónoma da Madeira (-19 milhões).

Quadro 6.9 Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional
(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	513	533	522	19	-10
RAA	265	285	294	20	9
RAM	248	247	228	-1	-19
Outras	0	35	38	35	3
RAA	0	21	21	21	0
RAM	0	15	18	15	3
Total	514	568	561	55	-8
RAA	265	306	314	41	9
RAM	249	262	246	14	-16

Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

1.5.1.3. Segurança Social

O Governo considera que *“O crescimento da atividade económica previsto para 2020 repercutir-se-á com especial relevo nas variáveis orçamentais mais sensíveis ao ciclo económico, nomeadamente no crescimento da receita de contribuições sociais e na redução da despesa com prestações de desemprego.”*

Prevê, assim, um saldo em contabilidade pública de 2 730,5 milhões de euros em 2020, superior em 294,8 milhões de euros ao saldo estimado para 2019.

A previsão de receita efetiva total é de 31 509,5 milhões de euros (aumento de 4,6% face à estimativa de execução de 2019) e a de despesa 28 779,1 milhões de euros (+4% que a estimativa de execução de 2019).

O Governo prevê que a receita de contribuições e quotizações dos trabalhadores aumente 6,3% em 2020 face à estimativa de 2019, atingindo o montante de 19 528,8 milhões de euros. Considera que *“para este crescimento deverão contribuir decisivamente os efeitos da evolução positiva ao nível do enquadramento macroeconómico, nomeadamente a continuação da diminuição da taxa de desemprego (de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020), o crescimento do emprego em 0,6% e o ritmo de crescimento real do PIB (1,9%), bem como medidas de eficácia na declaração e cobrança de contribuições e na cobrança de dívida e de modernização do sistema de segurança social.”*

Acrescenta que se prevê que *“o Orçamento do Estado reforce significativamente as transferências correntes para a Segurança Social, que, em 2020, atingirão o montante de 8 586,1 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a um aumento de 4,4% (359 milhões de euros) face a 2019.”*

Deste montante, 6 926,5 milhões de euros referem-se ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (-60,6 milhões de euros que a estimativa de execução para 2019), 883,4 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do

Estado relativa ao IVA Social (+29 milhões de euros), 282,7 milhões de euros respeitam à transferência do Adicional ao IMI consignada ao FEFSS (+232,7 milhões de euros) e 377,1 milhões de euros referem-se à transferência de parte da receita de IRC também consignada ao FEFSS (+178,3 milhões de euros).

No que se refere à despesa, assumem particular relevância as pensões e complementos, que deverão atingir em 2020 um total de 18 187,3 milhões de euros (excluindo o Regime Substitutivo dos Bancários), representando 63,2% da despesa total efetiva da Segurança Social e apresentando uma variação de 4,3% relativamente à estimativa para 2019.

Para prestações de desemprego e de apoio ao emprego, o Governo prevê um montante de 1 197,7 milhões de euros em 2020, uma redução de 2,4% face à execução prevista para 2019, em função da redução da taxa de desemprego prevista e do aumento esperado ao nível do emprego.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 6.11 Principais receitas e despesas da Segurança Social
(milhões de euros)

	2019 Previsão de execução	2020 O55	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	30 102,5	31 497,5	1 395,0
Contribuições e quotas	18 371,4	19 528,8	1 157,4
Receitas de jogos sociais (SCML - Departamento de Jogos)	229,6	232,8	3,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa ao Iva Social	854,4	883,4	29,0
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativo ao Adicional ao IMI	50,0	282,7	232,7
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	198,8	377,1	178,3
Transferências do OE	6 987,2	6 926,5	-60,6
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 987,2	6 926,5	-60,6
Transferências do OE - AFP/CPN	121,9	101,6	-20,3
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	447,2	436,7	-10,5
Transferências do OE - POAPMC	0,6	0,6	0,0
Transferências do OE - CPN (outros PD PT2020)	14,3	14,1	-0,1
Transferências Adm. Central - outras entidades	358,5	360,5	2,1
Transferências do IEF/FSE	0,0	0,0	0,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 623,5	1 527,0	-96,5
Outras receitas e transferências correntes	844,9	825,6	-19,4
2. Receitas de capital	7,3	12,1	4,7
Transferências do Orçamento de Estado	1,9	1,9	0,0
Outras receitas capital	5,5	10,2	4,7
3. Total da receita (1+2)	30 109,8	31 509,5	1 400,1
4. Despesas correntes	27 631,0	28 727,2	1 096,2
Pensões	17 442,7	18 187,3	744,6
Sobrevivência	2 462,2	2 558,7	96,6
Invalidez	1 159,0	1 187,7	28,6
Velhice	13 441,4	14 060,1	618,7
Beneficiários dos Antigos Combatentes	42,7	43,0	0,3
Parcela de atualização extraordinária de pensões	337,4	337,8	0,5
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	448,5	438,3	-10,2
Complementos de pensão - Caris	7,4	7,5	0,0
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	0,0	0,1	0,1
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 227,2	1 197,7	-29,4
Subsídio por doença	611,3	641,9	30,6
Abono Família	792,8	829,6	36,8
Complemento-creche	0,0	0,0	0,0
Prestações de parentalidade	595,7	664,4	68,7
Rendimento Social de Inserção	348,7	355,6	6,9
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0,0	30,0	30,0
Prestação social para a Inclusão e complemento	338,2	402,2	64,0
Outras prestações	387,1	396,2	9,1
Complemento Solidário para Idosos	216,1	235,1	19,1
Ação social	1 857,2	1 991,4	134,2
Administração	351,2	380,7	29,4
Outras despesas correntes	1 312,2	1 371,9	59,7
das quais:			
Transferências e subsídios correntes	0,0	0,0	0,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 694,7	1 597,3	-97,4
das quais:			
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAM / FEDER	1 559,2	1 482,0	-77,2
5. Despesas de capital	42,9	51,8	9,0
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIIDAC OE)	1,9	2,9	0,9
Outras	40,9	49,0	8,0
6. Total da despesa (4+5)	27 673,9	28 779,1	1 105,2
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	2 024,0	709,8	-1 314,2
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	0,0	-3,0	-3,0
9. Saldo global (3-6)	2 435,9	2 730,5	294,6

Fonte: MTSSS.

I.5.1.4. Sector Empresarial do Estado

Refere o Governo que, em 30 de novembro de 2019, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um universo de 110 participações, das quais 79 eram consideradas relevantes pelo seu interesse estratégico para a prossecução do interesse público.

Em 2019 deram entrada na carteira principal o Hospital de Braga, E.P.E. e a SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A., enquanto na carteira acessória deu entrada a Marina Parque das Nações, S.A. e saíram a INAPA, S.A., a SAGESECUR, S.A. e a NOS, S.A. por transferência para a Parpública, SGPS, S.A., tendo a IO - Investment Opportunities, S.A. entrado em liquidação.

O valor nominal global das participações do Estado aumentou 1 760 milhões de euros até 30 de novembro de 2019, devido, *“sobretudo, a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, e à entrada das duas participações referidas.”*

Acrescenta o Governo que *“no final de novembro de 2019 integravam ainda o SEE 16 sociedades que se encontram em processo de liquidação, 13 das quais constituídas ao abrigo dos Programas Polis, e 13 fundos, sendo quatro de investimento e capital de risco.”*

Quadro 6.12 Síntese evolutiva das participações do Estado

	31.12.2018		Entradas	Saídas	30.11.2019	
	N.º de empresas	Montante (Milhões de euros)			N.º de empresas	Montante (M€)
Carteira principal	77	42 498,3	2	-	79	44 283,9
Carteira acessória	34	129,6	1	4	31	104,2

Fonte: Direção Geral do Tesouro e Finanças.

I.5.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

Quadro 6.13 - Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a UE	1 586,1	1 784,7	1 914,1	2 064,9
Recursos próprios tradicionais ^(a)	184,5	219,9	232,0	245,0
Recursos próprios IVA	287,5	304,2	302,1	315,9
Recursos próprios RNB	1 065,3	1 301,5	1 317,4	1 425,4
Compensação ao Reino Unido	129,2	104,9	105,8	111,5
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,4	13,7	13,8	14,1
Diversos ^(f)	7,4	0,18	0,0	0,0
Restituições e reembolsos ^(c)	-84,7	-115,7	-10,6	0,0
Despesas de cobrança DA ^(d)	-16,4	-44,0	-46,4	-47,0
2. Transferências da UE para Portugal ^(e)	3 643,1	4 399,5	3 485,2	4 904,7
FEDER	1 380,6	1 708,6	1 265,6	1 943,1
FSE	856,7	1 017,6	659,5	1 289,3
FEAC	0,0	12,3	11,2	19,8
Fundo de coesão	149,4	356,9	326,8	400,0
Fundo de solidariedade da UE	5,0	49,2	0,0	0,0
FEADER	515,6	480,7	421,5	426,9
FEAMP	16,9	41,8	40,6	56,0
FEAGA ^(g)	719,5	732,6	763,3	769,6
Restituições e reembolsos ^(b)	-0,6	-0,2	-3,4	0,0
Saldo global (2-1)	2 057,0	2 614,8	1 571,1	2 839,9

Notas:

(a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia.

(b) Inclui os Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e Juros respeitantes a Recursos Próprios.

(c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU, bem como nos Recursos Próprios Tradicionais.

(d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da Comunidade Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais cobrados, com redução de 25% para 20% no âmbito da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE Euratom a partir de 01 de outubro de 2016.

(e) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os vários períodos de programação, QREN e PT2020.

(f) Inclui Medidas Veterinárias

(g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP E.P.E., Agência para o Desenvolvimento e Coesão; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P..

No âmbito das transferências entre Portugal e a União Europeia, e em particular no que se refere às transferências da UE para Portugal, o Governo destaca “o *acrécimo muito significativo previsto ao nível de todos os Fundos PT2020 para 2020*”

relativamente a 2019, de acordo com as previsões recebidas das entidades gestoras dos fundos europeus”, o qual se deve “sobretudo à previsão do aumento de despesa certificada a submeter em PPI à CE, no próximo ano, coincidindo com os valores crescentes de programação. (...) Destacam-se assim os crescimentos previstos para 2020 nos recebimentos relativos à generalidade dos fundos, realçando-se o aumento significativo para o Fundo Social Europeu (FSE), o FEDER e o Fundo de Coesão, respetivamente de 95,5%, 53,5% e 22,4% face a 2019, num ano em que se prevê um aumento da execução das operações dos programas do PT2020.”

I.5.3. Parcerias Público-Privadas

No âmbito das Parcerias Público-Privadas, o Governo afirma que, “em 2020, a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- *Assegurar uma gestão e utilização eficiente dos recursos pelas administrações públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos, bem como garantir uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos, de forma a assegurar a efetiva concretização do value for money dos mesmos e a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes futuras;*
- *Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo, devendo, para tal, o setor público concentrar esforços na condução de processos de negociação de forma a assegurar soluções e medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras de riscos ou do surgimento de novos riscos para o setor público.”*

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 6.14 Previsão dos encargos plurianuais com as PPP
(milhões de euros)

Sectores	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rodoviário	1 101	1 134	1 144	1 053	849	755	364	345	248	170	71	123	164	85	47
encargos brutos	1 472	1 501	1 534	1 448	1 278	1 192	1 073	930	845	766	674	575	497	350	276
receitas	371	387	391	395	429	436	709	585	596	596	603	452	333	265	230
Ferrovário	54	54	55	55	56	58	25	9	9	9	9	9	9	9	0
Saúde	447	315	260	63	38	41	41	38	36	37	40	40	37	36	34
Aeroportuário	0	0	0	0	-10	-10	-10	-10	-11	-22	-23	-23	-24	-24	-37
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	10	10	10	10	11	22	23	23	24	24	37
Total	1 603	1 483	1 458	1 171	934	844	420	381	283	194	97	149	186	105	44

Sectores	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048
Rodoviário	33	-25	-41	-34	-29	8	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	266	213	144	122	138	32	6	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	233	237	186	157	167	24	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	32	31	31	31	28	21	7	3	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-37	-38	-39	-39	-53	-54	-55	-55	-56	-71	-72	-73	-74	-75	-76
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	37	38	39	39	53	54	55	55	56	71	72	73	74	75	76
Total	27	-31	-48	-42	-54	-25	-48	-52	-56	-71	-72	-73	-74	-75	-76

Sectores	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-76	-77	-77	-78	-153	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-157	-157	-157
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	76	77	77	78	155	156	156	156	156	156	156	157	157	157
Total	-76	-77	-77	-78	-155	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-157	-157	-157

Notas:

1 - Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de *cash-flow* e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.

2 - Os valores de 2019 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.

3 - Os valores futuros estão a preços constantes de 2020.

Fonte: Ministério das Finanças.

I.5.4. Ativos e Passivos do Estado

I.5.4.1. Dívida Direta do Estado

No final de 2019 o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir, segundo o Governo, o valor de 252,9 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 7,3 mil milhões de euros relativamente ao final de 2018.

De acordo com o Governo, depois da amortização antecipada de 2 mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ocorrida em outubro último, o peso destes empréstimos na dívida direta do Estado baixou para 10% no final de 2019. Acrescenta que o saldo vivo de todos os empréstimos concedidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira é já inferior a 20% do total da dívida direta do Estado.

Durante o ano de 2019 observou-se um aumento do saldo vivo de Obrigações do Tesouro (OT) em 5,8 mil milhões de euros, passando este instrumento a representar 51,8% do total da dívida (50,9% em 2018), tendo-se registado também um aumento nos saldos da dívida de curto prazo em euros e da dívida de retalho.

Quadro IV.4.1.1. Estrutura da Dívida Direta do Estado
(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2018		2019 (P)		2020 (P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	125.095	50,9	130.887	51,8	138.869	53,1
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	7.950	3,2	7.950	3,1	7.950	3,0
CT - Certificados do Tesouro	16.418	6,7	16.909	6,7	16.909	6,5
CA - Certificados de Afono	11.872	4,8	12.018	4,8	12.166	4,7
Dívida de curto prazo em euros	21.697	8,8	24.398	9,6	25.067	9,6
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	13.660	5,6	11.983	4,7	13.252	5,1
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6.883	2,8	6.876	2,7	6.787	2,6
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	4.017	1,6	4.189	1,7	4.189	1,6
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	51.628	21,0	49.628	19,6	49.628	19,0
FEEF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira	27.328	11,1	25.328	10,0	25.328	9,7
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24.300	9,9	24.300	9,6	24.300	9,3
FMI - Fundo Monetário Internacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	243.558	100,0	252.854	100,0	261.565	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-572	0	-572	0	-572	0
Dívida total após cobertura de derivados	244.987	0	252.282	0	260.993	0

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

O Governo prevê que, no final de 2020, o saldo da dívida direta do Estado atinja 261,6 mil milhões de euros, representando um aumento de 8,7 mil milhões de euros face a 2019. Esta variação anual deverá resultar sobretudo do aumento do saldo vivo de OT (8 mil milhões de euros), visto que o saldo da dívida de retalho deverá estabilizar.

1.5.4.2 Necessidade e Fontes de Financiamento do Estado

Segundo o Governo, as necessidades brutas de financiamento do Estado devem ascender, em 2019, a 50,3 mil milhões de euros (+5,6 mil milhões de euros que em 2018), em resultado do aumento das necessidades líquidas de financiamento (+2,5 mil milhões) e do volume de amortizações de dívida fundada (+3,1 mil milhões).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro IV.4.1.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2018-2020

(milhões de euros)

	2018	2019 (P)	2020 (P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	7.339	9.803	9.577
Défice Orçamental	3.666	4.194	5.874
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	3.673	5.609	3.703
Recelta de privatizações ()	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	37.320	40.484	36.588
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	1.697	3.914	4.103
Dívida de curto prazo em euros	20.690	21.697	24.398
Dívida de médio e longo prazo em euros	9.824	14.812	8.108
Dívida em moedas não euro	5.515	87	0
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-406	-26	-20
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	44.659	50.287	46.165
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	45.429	50.484	46.232
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	564	723	196
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	44.865	49.761	46.036
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	723	196	67
p.m. Díscrepância estatística	-47	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	44.865	49.761	46.036
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	0	0
Relativas ao Orçamento do ano	44.865	49.761	46.036

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

As necessidades brutas de financiamento deverão ascender a 46,2 mil milhões de euros no final de 2020, menos 4,1 mil milhões que em 2019, em resultado da redução nas principais componentes (necessidades líquidas de financiamento e, sobretudo, amortizações de dívida fundada). O Governo antecipa que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam cobertas, essencialmente, por emissões de dívida fundada (46 mil milhões de euros).

I.6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas n.º 03/2019- Previsões Económicas Subjacentes à Proposta de orçamento do Estado para 2020

O Conselho de Finanças Públicas (CFP) considera que o cenário macroeconómico apresentado pelo Governo para 2019 é o mais provável e o cenário para 2020 *“comporta riscos descendentes”*. Apesar disso, o CFP *“endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas”*.

I.7. Relatório da UTAO n.º 1/2020 – Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020

A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) começa por caracterizar a evolução comparativa de Portugal face à Europa. *“Como efeito de fundo às previsões de curto prazo, dá-se nota que Portugal apresenta, no século XXI, uma trajetória de empobrecimento relativo na comparação do rendimento real por habitante face às médias da União Europeia (UE) e da área do euro. Corrigido pelas paridades de poder de compra, o indicador permanece praticamente estagnado desde 2013, na casa dos 77% na comparação com a UE e na ordem dos 73% no cotejo com a união monetária”*.

Refere que as novas medidas de política do Orçamento do Estado têm um impacto agregado líquido no saldo orçamental de -0,06% do PIB, sendo este impacto negativo pela primeira vez nos últimos anos. Este resultado é lido à luz da implicação do cenário orçamental em políticas invariantes contido na Proposta de Plano Orçamental (PPO/2020) de outubro último, que *“apontava para a necessidade de serem adotadas no OE/2020 medidas de política novas no sentido da consolidação orçamental (i.e., de aumento do saldo estrutural) para que fosse possível atingir o OMP”*. Não sendo este o caso, o saldo estrutural passa a equilibrar-se sem intervenção das ditas medidas, não tendo a UTAO conseguido esclarecer junto do Ministério das Finanças *“as razões que determinaram a revisão do cenário de políticas invariantes e que levaram a que o Ministério das Finanças passasse a assumir para o saldo estrutural aquela dinâmica*

de evolução virtuosa, que contrasta com a projetada dois meses antes no PPO/2020 de outubro”.

A UTAO destaca ainda que, “importa frisar que, à semelhança do ano passado, o relatório do MF assume que o Governo não pretende consumir na execução 590 M€ da dotação de despesa para a qual pede aprovação. Em nota ao quadro que mostra a passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contabilidade nacional (Quadro 3.4, p. 63 do relatório), o MF assume, sem o afirmar explicitamente, o objetivo de não gastar 590 M€ da dotação total de despesa efetiva proposta para o subsector Administração Central, não se encontrando disponível o detalhe de onde pretende efetuar esta poupança. A UTAO pediu ao MF a desagregação daquele montante pelas rubricas dos classificadores económicos de receita e despesa, mas não obteve resposta. Compreende-se que não seja uma prioridade neste momento para a operacionalização do OE, mas não deixa de constituir uma falta de transparência a omissão desta informação ao Parlamento antes de ele apreciar e votar a POE/2020. Na falta desta informação, e para poder prosseguir a análise da conta previsional proposta publicamente, a UTAO vai assumir que a totalidade dos 590 M€ será afeta ao lado da despesa, sob a forma de cativação”.

A UTAO observa que a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 cumpre as regras orçamentais inscritas no Pacto de Estabilidade e Crescimento relativas ao saldo orçamental e à dívida pública e acolhe a recomendação do Conselho Europeu quanto ao objetivo da correção estrutural, fixando-se este em 0,0% do PIB potencial.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

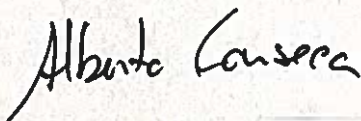
O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.^a – *Aprova o Orçamento do Estado para 2020* reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

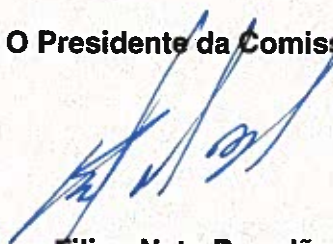
Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2020

O Deputado Relator



Alberto Fonseca

O Presidente da Comissão



Filipe Neto Brandão



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças e o Relatório da UTAO n.º 1/2020 – Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020.