

Relatório UTAO n.º 15/2020

Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

29 de junho de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Patrícia Silva Gonçalves.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º xx/2020

Data de publicação: 29 de junho de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 26/06/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Nota de apresentação

Este relatório é uma nota rápida sobre o saldo orçamental das Administrações Públicas no primeiro trimestre de 2020. Tem por base o apuramento divulgado no dia 24 do corrente mês, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), das contas nacionais trimestrais por setor institucional.

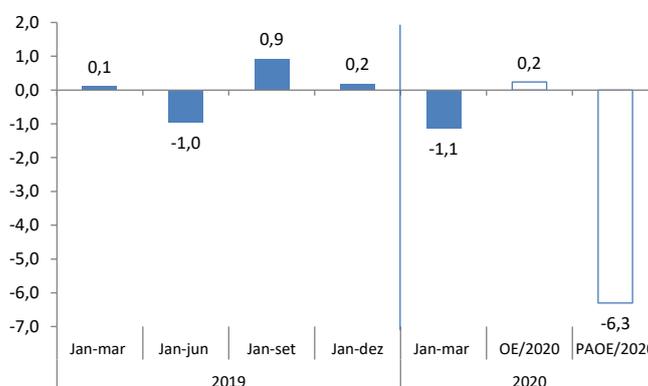
Na apreciação da execução orçamental do 1.º trimestre, a UTAO dá início à análise, ainda que incipiente, dos efeitos sobre o saldo orçamental em contas nacionais que decorrem das medidas de política orçamental destinadas a mitigar os efeitos diretos da pandemia COVID-19 sobre a saúde das pessoas e a economia. De momento, a identificação destes efeitos apenas é possível na vertente que decorre dos impactos diretos sobre a receita fiscal e contributiva em contas nacionais. Recorde-se que, em contabilidade pública, a UTAO tem vindo a analisar os efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 há mais tempo e, na ocasião mais recente ([Relatório UTAO n.º 12/2020](#), de 9 de junho; resumo na Tabela 1), já foi possível uma análise mais abrangente (até abril de 2020 e cobrindo mais rubricas da receita e da despesa).

Este relatório antecede a análise trimestral mais detalhada dos desenvolvimentos orçamentais no primeiro trimestre de 2020, que será divulgada pela UTAO em meados de julho.

Destaques

- **No 1.º trimestre de 2020, o saldo das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional ascendeu a – 570,9 M€, fixando-se em – 1,1% do PIB, um resultado que excedeu a meta para o conjunto do ano incluída na Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020 (PAOE/2020).** A PAOE/2020 apresentada pelo Ministério das Finanças a 9 de junho, e que se encontra em apreciação na Assembleia da República, reviu em baixa a meta orçamental definida para o conjunto do ano para – 6,3% do PIB. Recorde-se que o Orçamento do Estado 2020 (OE/2020), apresentado em dezembro último ainda antes da emergência da pandemia de COVID-19, havia inicialmente definido como objetivo para 2020 um saldo orçamental excedentário, correspondente a 0,2% do PIB. O resultado apurado em contas nacionais para o 1.º trimestre, de – 1,1% do PIB, situou-se deste modo acima da meta orçamental revista que consta da PAOE/2020, de – 6,3% do PIB. O Gráfico 1 representa as metas para 2020 e, ainda, a evolução dos saldos orçamentais acumulados desde o início de cada ano ao longo dos últimos trimestres.

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

- **Face ao 1.º trimestre de 2019, o saldo orçamental evidenciou um agravamento.** O saldo apurado pelo INE para os primeiros três meses de 2020 situou-se 1,2 p.p. do PIB abaixo do registado no período homólogo (Gráfico 1).

- **O resultado apurado pelo INE para o 1.º trimestre incluiu no saldo orçamental uma estimativa adicional de receita fiscal e contributiva de 550 M€, equivalente a 1,1% do PIB, devido às medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais tomadas no contexto da pandemia de COVID-19.** O INE esclarece no documento [Destaque sobre as Contas Nacionais por Setor Institucional: 1.º trimestre de 2020](#) (p. 11) que estes 550 M€ são um ajustamento temporal à receita fiscal e contributiva relatada em contabilidade pública no mesmo período (janeiro a março de 2020) motivado pelas medidas COVID-19 de prorrogação de prazo de pagamento de impostos e contribuições sociais tomadas ainda no mês de março.
- Enquanto em contabilidade pública a receita que não entrou nos cofres das AP em virtude do adiamento de prazos se traduz em menor receita, as regras da contabilidade nacional determinam que a receita adiada seja registada no período em que a obrigação dos contribuintes nasceu (1.º trimestre de 2020).
- Tais regras exigem também que o valor ora apurado seja revisto em baixa no futuro em função da degradação nas perspetivas de cobrança da receita adiada.
- O INE estimou então em 550 M€ o valor da receita de impostos e contribuições sociais (Tabela 1) devido no primeiro trimestre e cuja cobrança foi adiada para períodos futuros — “Este ajustamento (...) traduziu-se num incremento da receita de impostos e contribuições sociais em cerca de 550 milhões de euros face aos dados da contabilidade pública”, p. 11 do [Destaque](#) do INE. O INE refere que poderá ser necessário proceder à revisão regular deste ajustamento à medida que os pagamentos fracionados forem sendo realizados.
- A UTAO nota que o valor, em contabilidade pública, da receita fiscal e contributiva adiada foi de apenas 319,9 M€ e num período mais alargado (janeiro a abril de 2020). Ver evidência na Tabela 1 do [Relatório UTAO n.º 12/2020](#), de 9 de junho. A estimativa do INE é, portanto, superior ao reconhecimento feito pela Direcção-Geral do Orçamento na Síntese de Execução Orçamental que serviu de base àquele relatório da UTAO. Esta diferença poderá resultar do facto de o desfazamento considerado entre o facto gerador e a receita que lhe está associada ser, no caso do IVA, em média de 45 dias e, portanto, ir além do mês de abril.
- **Excluindo aquela estimativa que produz um impacto positivo sobre o saldo em contas nacionais, o saldo orçamental do 1.º trimestre cifrou-se em - 2,2% do PIB, em linha com o valor central da estimativa avançada realizada pela UTAO** (Tabela 1). A estimativa avançada para o saldo orçamental do 1.º trimestre realizada pela UTAO no início de junho e publicada no [Relatório UTAO n.º 12/2020](#) apontou para um resultado de - 2,1% do PIB, considerando o valor central da estimativa.

Tabela 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais no 1.º trimestre de 2020

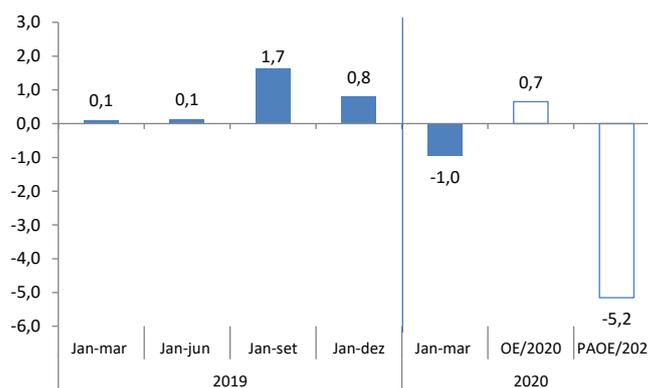
| | Milhões de euros | % PIB |
|---|---------------------|-------------|
| Receita | 20 027 | 39,6 |
| <i>da qual:</i> | | |
| Ajustamento do impacto de medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais | 550 | 1,1 |
| Despesa | 20 598 | 40,7 |
| Saldo orçamental | -571 | -1,1 |
| <i>Por m em ória:</i> | | |
| Receita excluindo o ajustamento do impacto de medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais | 19 477 | 38,5 |
| Saldo orçamental excluindo o ajustamento do impacto de medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais | -1 121 | -2,2 |

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

- **O regular acompanhamento dos efeitos das medidas de política de resposta à COVID-19, tanto na ótica de contabilidade nacional como na ótica de contabilidade pública, afigura-se particularmente necessário no contexto atual.**
- A informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças sobre o impacto orçamental daquelas medidas tem sido muito escassa, tanto no espaço público como em resposta a questões colocadas pela UTAO. Foi assim na Síntese de Execução Orçamental (SEO) divulgada em 27 de abril, no Programa de Estabilidade conhecido em 12 de maio e na PAOE/2020 apresentado em 9 de junho.
- Há que reconhecer a melhoria introduzida na SEO publicada em 26 de maio. Aqui, o Ministério das Finanças mostrou os efeitos diretos em contabilidade pública de algumas das medidas de política COVID-19 anunciadas desde 9 de março.

- Seria importante, a bem da transparência e do regular acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional, que essa informação se estendesse também a esta ótica de registo.
- Desejavelmente, esta informação deveria ser do domínio público e ser inserida regulamente na SEO mensal, especificando, no caso da contabilidade nacional, os efeitos das medidas de política associadas à resposta à pandemia de COVID-19 no “Capítulo 4 – Outros aspetos relevantes sobre a execução orçamental”, na secção “Operações com registo diferenciado em contas nacionais”.
- **Excluindo o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes, o saldo orçamental das Administrações Públicas reduziu-se em 1,1 p.p. do PIB face a idêntico período de 2019** (Gráfico 2). O saldo orçamental ajustado, considerando a classificação habitual destas medidas, situou-se em – 1,0% do PIB no 1.º trimestre. Nos primeiros três meses de 2020, teve lugar a transferência do Fundo de Garantia da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, no valor de 80 M€, não tendo sido registadas medidas desta natureza no período homólogo.
- **É possível que algumas das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 com impacto orçamental venham a ser consideradas como medidas temporárias ou não-recorrentes, caso se considere que tenham uma natureza efetivamente circunscrita no tempo.** Não se encontram, contudo, disponíveis à data orientações que possam ter sido emanadas da Comissão Europeia a este respeito. Neste contexto, e tendo também em consideração as limitações quanto à informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças sobre o impacto daquelas medidas na ótica da contabilidade nacional, a UTAO optou por manter as medidas de resposta à pandemia de COVID-19 fora do âmbito das medidas temporárias ou não-recorrentes.

Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes identificadas na Caixa 1.

Caixa 1 – Medidas temporárias ou medidas não-recorrentes na classificação da UTAO

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as seguintes medidas:

2019: (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (ii) Recuperação de garantia do BPP.

2020: Até ao 1.º trimestre: (i) Garantias do Fundo de Garantia e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo; Trimestres seguintes⁽¹⁾: (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (iii) Recuperação de garantia do BPP; (iv) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID); (v) Pagamento de indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial; (vi) Indemnização da Infraestruturas de Portugal à subconcessão do Algarve Litoral na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas; (vii) Empréstimo à TAP⁽²⁾.

Notas:

(1) As medidas temporárias ou não-recorrentes foram revistas entre o OE/2020 e a PAOE/2020. Nomeadamente, a capitalização contingente do Novo Banco, que se encontrava prevista no OE/2020 pelo valor de 600 M€, acabou por se realizar no 2.º trimestre por um valor superior, tendo ascendido a 1035M€. Adicionalmente, a PAOE/2020 passou a considerar no saldo orçamental em contas nacionais o empréstimo a realizar à TAP, uma operação que não se encontrava prevista à data do OE/2020.

(2) A operação TAP foi considerada pelo valor incluído na conta das AP em contabilidade nacional na PAOE/2020, correspondente a 946 M€, apesar de estar previsto no âmbito daquele documento um montante que poderá ir até 1200M€.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>