



# ANÁLISE À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2020



janeiro de 2020

---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 10 de janeiro de 2020.

Encontra-se disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt), na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



Índice .....	3
Apreciação Global .....	4
Sumário Executivo .....	7
<b>1. Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Análise da coerência das previsões orçamentais .....</b>	<b>13</b>
2.1 Da estimativa de 2019 à previsão orçamental para 2020 .....	13
2.2 Análise da previsão de receita pública na POE/2020 .....	17
2.3 Análise da previsão de despesa pública na POE/2020.....	24
<b>3. Ajustamento orçamental, postura da política orçamental e cumprimento das regras .....</b>	<b>34</b>
3.1 Saldos orçamentais .....	34
3.2 Ajustamento orçamental e postura da política orçamental.....	37
3.3 Cumprimento das regras orçamentais.....	39
3.4 Quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) .....	46
<b>4. Dívida pública.....</b>	<b>51</b>
4.1 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado.....	51
4.2 Dinâmica da dívida.....	53
<b>5. Subsectores.....</b>	<b>59</b>
5.1 Visão comparada.....	59
5.2 Subsector da Administração Regional e Local.....	61
5.3 Subsector dos Fundos de Segurança Social .....	65
<b>6. Anexos .....</b>	<b>70</b>
6.1 Lista de Abreviaturas .....	75
6.2 Principais Fontes de Informação Estatística .....	77
6.3 Índice de Gráficos .....	78
6.4 Índice de Quadros.....	79
6.5 Índice de Caixas.....	80



## APRECIÇÃO GLOBAL

Neste relatório, o Conselho das Finanças Públicas analisa a proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) em detalhe. Nas linhas que seguem faz-se uma apreciação geral do documento.

A proposta de orçamento para 2020 configura aquilo que se poderia designar por um orçamento de continuidade. Esta ideia de continuidade surge de duas formas que se complementam.

Por um lado, este orçamento prossegue a estratégia de consolidação orçamental dos últimos anos. Em 2019, e de acordo com a proposta que agora analisamos, o défice terá sido de 174 milhões de euros, um valor já próximo do equilíbrio orçamental. Perspetiva-se para 2020 um excedente orçamental de 533 milhões de euros, cerca de 0,2 por cento do PIB. Este excedente vem, assim, na sequência das sucessivas diminuições do défice orçamental verificadas nos últimos anos.

Prevalecem, não obstante, riscos nesta proposta de orçamento que cumpre assinalar. Para além das pressões resultantes da despesa corrente do Estado, o almejado excedente orçamental depende, pelo lado da receita, da concretização do crescimento económico projetado no cenário, cujos riscos associados são descendentes e sobretudo de natureza externa. No mesmo sentido concorre a necessidade de apoios ao sector financeiro, com a possibilidade de os mesmos excederem os montantes já previstos na proposta orçamental.

O equilíbrio orçamental, ou o moderado excedente que se perspetiva, permite, em conjugação com o crescimento económico, a descida do peso da dívida pública na nossa economia. A cumprirem-se as previsões contidas na proposta, esta dívida atingirá o valor de 116,2% do PIB no final de 2020. É seguramente um valor elevado, mas, e por isso mesmo, a continuação da sua trajetória descendente, da ordem dos 2,7 pontos percentuais do PIB, não poderá deixar de ser considerada como uma boa notícia. Para além do cumprimento das regras nacionais e europeias, a diminuição do peso da dívida permite a libertação de recursos públicos para outros fins que não o pagamento de juros e é condição para a libertação de espaço orçamental que se pode tornar importante em tempos mais adversos. Acresce que a própria dinâmica de redução tem permitido a maior

facilidade e o menor custo no financiamento público, num processo virtuoso que se autoalimenta.

Este é um orçamento de continuidade num outro sentido mais estrito. Independentemente da sua qualidade social e política, as novas medidas de política previstas para 2020 não são particularmente relevantes do ponto de vista financeiro. Afetam negativamente a receita em cerca de 10 milhões de euros, e a despesa é por elas aumentada em 99 milhões de euros. Ou seja, contribuem negativamente para o saldo em cerca 109 M€. Este valor, relativamente diminuto, contrasta com a importância do *carry over* das medidas anteriormente tomadas, 800 M€ do lado da despesa e receitas acrescidas em 246 M€. Deste ponto de vista, trata-se assim de um orçamento com poucas “novidades”.

A redução do peso da dívida pública que já mencionámos permite o cumprimento de uma das regras orçamentais, a regra da dívida pública. Já os cálculos do CFP apontam para algum afastamento em relação às regras respeitantes à trajetória de ajustamento do saldo estrutural em direção ao objetivo de médio prazo e, mais significativamente, ao valor de referência da despesa. De notar que estas últimas dependem, entre outros fatores, da medição do hiato do produto, uma variável não observada, e da classificação das medidas temporárias e não recorrentes e, elas próprias, seguramente merecerão serem revisitadas e debatidas nos seus aspetos metodológicos e operacionais.

O Conselho das Finanças Públicas volta a enfatizar a importância da perspetiva plurianual no que às contas públicas diz respeito, e, portanto, da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, de momento adiada para abril de 2020. A orçamentação por programas num contexto plurianual permitirá ultrapassar a lógica de caixa anual, com ênfase nos inputs, que ainda prevalece. A perspetiva de desempenho e de resultados, aliada à transparência contabilística, certamente permitirá o desenho de políticas orçamentais e públicas mais eficientes, e também mais democraticamente controladas.

O Conselho das Finanças Públicas endossou, em anterior documento, as estimativas e previsões macroeconómicas que subjazem à proposta de Orçamento do Estado. É verdade que o crescimento económico recente, e que se perspetiva para o futuro próximo, tem permitido a redução e eliminação do défice orçamental e a baixa do rácio da dívida pública. No entanto, cumpre atentar que este crescimento tem resultado mais da absorção de níveis de desemprego que no passado recente se colocaram em patamares anormalmente elevados, do que em aumentos da produtividade dos fatores produtivos que demonstrem um inequívoco progresso económico. Ou seja, as atuais estimativas para o crescimento do produto potencial em Portugal permanecem mais baixas do que o que se poderia ambicionar, tendo em vista uma convergência real

duradoura para níveis de produção e de rendimento que caracterizam países mais avançados. Se a consolidação orçamental constitui uma condição necessária para esta convergência, também o maior crescimento contribuirá para uma solidez acrescida das contas públicas.

O maior crescimento e a acrescida produtividade dependem de um ambiente mais favorável ao investimento, num contexto de crescente competitividade internacional. Tal implicará progressos na fiscalidade, na educação e na formação profissional, na seletividade do investimento público, na eficiência do sistema judicial e, em geral, na qualidade da despesa e da administração pública. A definição de políticas públicas estruturais, direcionadas para o crescimento, em muito beneficiaria da contextualização do orçamento em termos plurianuais e estratégicos.

Em suma, na legislatura que agora se inicia verdadeiramente com o orçamento para 2020, para além da manutenção dos necessários esforços de disciplina orçamental (desde logo com vista à redução mais expressiva da dívida pública no PIB), deverá o reforço da produtividade da economia portuguesa ser definitivamente colocado no centro das atenções dos responsáveis políticos e agentes económicos do país.



# SUMÁRIO EXECUTIVO

A Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) revê para 0,2% do PIB a previsão de excedente orçamental avançada em abril no Programa de Estabilidade 2019-2022. Este objetivo corresponde a um saldo orçamental positivo inferior em 0,1 p.p. do PIB ao apresentado no anterior documento de programação orçamental, refletindo o maior impacto de despesas extraordinárias.

A eliminação do desequilíbrio orçamental prevista para 2020 dá continuidade à trajetória de melhoria do saldo nominal, que assegure uma posição orçamental compatível com o Objetivo de Médio Prazo (OMP) de um saldo orçamental estruturalmente equilibrado. Com esse propósito, a previsão do MF aponta para a passagem de um défice nominal de 174 M€ em 2019 para um excedente de 533 M€ em 2020, equivalente a uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB. A evolução positiva do saldo, em percentagem do PIB, assenta sobretudo na redução do peso dos juros da dívida e na redução do impacto desfavorável dos efeitos de natureza temporária num contexto de estabilização da conjuntura económica e de ausência de novas medidas com impacto financeiro significativo. A eventual necessidade de apoio ao sector financeiro para além do previsto pelo MF constitui um risco orçamental que deve ser assinalado.

Os efeitos das medidas discricionárias que o Governo se propõe introduzir em 2020 têm um contributo líquido negativo para o saldo orçamental. Esse contributo é justificado não apenas pela maior expressão de medidas no lado da despesa, de natureza maioritariamente expansionista, mas também pela receita que não assegura medidas que compensem ou atenuem aquele efeito desfavorável. Pelo contrário, da última atualização do Programa de Estabilidade resultavam um conjunto de medidas de política que teriam um efeito positivo no saldo, e que agora não são consideradas na proposta de lei orçamental, entre outras, as medidas referentes à revisão dos benefícios fiscais e revisão de despesa nas prestações sociais. A acentuar o contributo negativo das medidas de política permanentes regista-se ainda o efeito desfasado (*carry-over*) de medidas aprovadas em anos anteriores que implicarão um acréscimo de encargos no exercício orçamental de 2020.

## *Ajustamento Estrutural*

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas temporárias e não recorrentes, estima-se que o saldo estrutural subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2020, tal como recalculado pelo CFP, seja negativo em 0,1% do PIB. Este resultado, próximo do Objetivo de Médio Prazo (OMP), reflete uma melhoria programada do saldo estrutural de 0,2 p.p. do PIB em 2020, no contexto de uma postura neutra da política orçamental. A distância para aquele objetivo, embora se encontre dentro do limite segundo o qual uma avaliação *ex post* da Comissão Europeia (CE) pode considerar que um Estado-Membro se encontra na vizinhança do respetivo OMP, sinaliza, no âmbito da presente avaliação *ex ante*, a existência de risco de desvio. A natureza deste risco

mantém-se quando considerada a média dos desvios calculada para os anos de 2019 e 2020.

A evolução prevista não cumpre o valor de referência (*benchmark*) da despesa. O crescimento nominal programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias e não recorrentes calculado pelo CFP aponta para 4,2%, o que excede o aumento máximo recomendado de 1,7% (taxa de referência aplicável à despesa), levando a um desvio do crescimento programado daquela despesa primária de -0,9% do PIB, em 2020. Este desvio é superior à margem de 0,5% permitida, apontando para um risco de desvio significativo em 2020.

Em termos de cumprimento da vertente estrutural das regras orçamentais, considerando a leitura global fornecida pelos dois pilares de avaliação da trajetória de ajustamento, conclui-se que o ritmo de ajustamento previsto para 2020 aponta para o risco de desvio face à recomendação do Conselho e aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A expectativa de cumprimento do OMP apenas poderá ser confirmada no âmbito de uma avaliação *ex post* a realizar pela CE na primavera de 2021. Recorda-se que o cumprimento do OMP exige em simultâneo que a projeção do saldo estrutural a realizar nessa altura aponte para que essa posição (de equilíbrio orçamental estrutural) seja mantida nos anos seguintes. Caso estes desenvolvimentos não se confirmem será necessária uma avaliação geral, a realizar pelas autoridades europeias, que determine se se verificou ou não um desvio face à trajetória de ajustamento recomendada.

No que respeita à aferição da regra da dívida pública, a trajetória de evolução do rácio da dívida para os anos 2019 e 2020 apresentada na POE/2020 aponta para a realização de progressos em conformidade com a regra transitória da dívida no último ano do período da sua aplicação (2017-2019) e para o cumprimento da regra geral de redução da dívida em 2020, a que Portugal passará estar sujeito a partir deste ano.

### *Receita*

O peso da receita das Administrações Públicas (AP) no PIB subjacente à POE/2020 deverá manter a trajetória ascendente em 2020, atingindo 43,8% do PIB (43,3% do PIB em 2019), em resultado do aumento do peso das contribuições sociais e da receita não fiscal e não contributiva.

Em termos nominais, a receita fiscal e contributiva deverá explicar mais de 70% do crescimento da receita total das AP (4102 M€), sustentada maioritariamente pela evolução dos impostos (1800 M€) e pelo incremento das contribuições sociais efetivas (1166 M€).

O comportamento esperado para as contribuições sociais efetivas explica, exclusivamente, a previsão de aumento do indicador de carga fiscal de 34,9% do PIB em 2019 para 35,1% do PIB em 2020, uma vez que, de acordo com a POE/2020, o peso dos impostos diretos e indiretos sobre o produto nominal se manterá inalterado. Esta estabilização do peso da receita fiscal sobre o PIB nominal resulta de uma expectativa de crescimento dos impostos (3,4%) a um ritmo próximo da previsão do Ministério das Finanças para a evolução da atividade económica nominal (3,3%). O mesmo não sucede com as contribuições sociais efetivas cuja previsão de crescimento de 5,7% se situa acima do ritmo considerado pelo MF para a evolução das remunerações dos trabalhadores em 2020 (3,8%). Esta previsão tem implícita uma elasticidade superior à



sua base macroeconómica, o que poderá configurar um risco descendente relativamente ao cumprimento dos objetivos orçamentais estabelecidos na POE/2020, atendendo aos ganhos de eficiência de cobrança já alcançados.

No que respeita à receita não fiscal e não contributiva, o MF prevê uma aceleração do seu crescimento acima da atividade económica. Para esta evolução contribuirá sobretudo o aumento robusto previsto para as vendas e para as transferências provenientes da União Europeia, sendo estas últimas responsáveis pelo maior contributo esperado para o crescimento da “Outra receita corrente” e da receita de capital em 2020.

### *Despesa*

O peso da despesa pública no PIB deverá aumentar em 2020, após ter diminuído nos últimos dois anos. As previsões do MF apontam para um aumento de 0,2 p.p. do PIB no corrente ano, passando a despesa pública a corresponder a 43,5% do PIB.

Em termos nominais, a POE/2020 prevê que a despesa das administrações públicas atinja 94 782 M€ em 2020, aumentando 3395 M€ face ao ano passado. Cerca de 80% desse acréscimo deverá ser justificado pela despesa corrente primária, estando também previsto um acréscimo da despesa de capital. Os encargos com juros deverão diminuir pelo sexto ano consecutivo, embora a redução prevista para 2020 seja menos expressiva.

Quase metade do crescimento nominal da despesa corrente primária previsto para 2020 decorre de prestações sociais, ainda que as previsões do MF apontem para uma diminuição do ritmo de crescimento destas prestações, devido a um menor impacto de medidas discricionárias. As despesas com pessoal também deverão aumentar, em grande parte devido ao efeito do fim do faseamento das reposições remuneratórias decorrentes do descongelamento de carreiras na administração pública. Será o quinto ano consecutivo de aumento das despesas com pessoal, embora a um ritmo inferior ao estimado para 2019. O consumo intermédio é a única rubrica da despesa corrente primária cujo crescimento deverá acelerar em 2020, designadamente no subsector da administração regional e local.

As despesas de capital deverão aumentar em 2020, após uma redução no ano passado. De acordo com a presente Proposta de Orçamento, a taxa de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo praticamente duplicará, enquanto as “outras despesas de capital” deverão aumentar, depois de terem diminuído em 2019. Nesta última rubrica encontra-se previsto um impacto de medidas temporárias de 1050 M€, um valor inferior ao registado em 2019, devido à expectativa de que a injeção de capital no Novo Banco venha a ser menor do que a efetuada em 2019.

### *Dívida pública*

Para 2020, o Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública atinja 116,2% do PIB, prossequindo a trajetória de redução iniciada em 2017. Este resultado representa uma redução de 2,7 p.p. do PIB face ao estimado para 2019. Esta evolução é explicada pelo contributo favorável do saldo primário (-3,2 p.p.) e em menor escala do efeito dinâmico (-0,9 p.p.), o qual reflete um crescimento do PIB nominal superior ao efeito dos juros. Os ajustamentos défice-dívida segundo a previsão do MF deverão manter um contributo negativo para a redução da dívida à semelhança do estimado

para 2019. Acompanhando a trajetória de redução do rácio da dívida o MF continua a prever uma diminuição do peso dos juros em percentagem do PIB, que em 2020 espera que se fixe em 2,9% do PIB que compara com os 4,9% observados em 2014 no final do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Esta evolução espelha as recentes condições de financiamento favoráveis, que até permitiram amortizar antecipadamente parte dos empréstimos obtidos ao abrigo do PAEF.

As necessidades brutas de financiamento de Estado deverão decrescer, em resultado de um menor montante de amortizações e anulações de dívida, contrariamente ao estimado para 2019.

### *Subsectores das Administrações Públicas*

A previsão de excedente orçamental do MF para o conjunto das administrações públicas sustenta-se nos excedentes orçamentais esperados para os Fundos de Segurança Social e para a Administração Regional e Local. Estes excedentes equivalentes a 1,6% do PIB mostram-se de dimensão suficiente para anular o défice de 1,3% do PIB previsto para Administração Central, que se encontra afetado pela despesa com transferências ao abrigo das respetivas leis de financiamento dos restantes subsectores. Contudo, o maior contributo para melhoria do saldo das administrações públicas (0,3 p.p. do PIB) provém do subsector da Administração Central. Os restantes subsectores no seu conjunto apresentam um contributo nulo para a evolução do saldo das administrações públicas, uma vez que, o aumento de excedente previsto (0,1 p.p. do PIB) para os Fundos da Segurança Social é compensado pela deterioração do saldo da ARL.

### *Quadro Plurianual de Programação Orçamental*

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) proposto preconiza a revisão em alta dos limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais para os próximos quatro anos, por comparação ao constante no projeto apresentado no Programa de Estabilidade, submetido em abril de 2019. Para 2020, o limite de despesa da administração central financiada por impostos aumenta 2769 M€ relativamente ao estimado para 2019, concentrando-se os maiores reforços nos agrupamentos de programas orçamentais da área Social (Saúde, em particular) e Económica.

A experiência relativa à aplicação do QPPO continua a mostrar a ineficácia deste instrumento quanto à sua capacidade de assegurar uma responsabilização orçamental no médio e longo prazo. A utilidade do QPPO como suporte da formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual depende em larga medida do respeito pelos tetos de despesa estabelecidos. No entanto, e à semelhança do QPPO anterior, a Proposta de Lei n.º 6/XIV do qual consta o novo QPPO refere que os limites para os anos de 2021 a 2023 são indicativos, em sentido contrário ao que dispõe a lei de enquadramento orçamental, no articulado atualmente em vigor.



# 1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante da [Proposta de Lei n.º 5/XIV](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2020 (doravante POE/2020) apresentada na Assembleia da República em 16 de dezembro, no Projeto de Plano Orçamental para 2020 enviado à Comissão Europeia (CE) e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP em 18 daquele mês, no âmbito do [protocolo estabelecido entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas](#) para apreciação de documentos de programação orçamental. Posteriormente foram solicitados esclarecimentos adicionais, os quais foram respondidos em parte no dia 7 de janeiro e na reunião desse mesmo dia, tendo os restantes sido recebidos até dia 10.

As medidas de política de natureza permanente e respetivo impacto orçamental objeto de análise reúnem, assim, a informação mais completa obtida pelo CFP na sequência dos pedidos de esclarecimentos acima referidos, pelo que diferem das apresentadas no Quadro 3.3. do [relatório da POE/2020](#) e do Ponto 6 do Projeto de Plano Orçamental para 2020, atualizado a 17 de dezembro de 2019 ([Draft Budgetary Plan 2020 - Update](#)) e enviado à Comissão Europeia (CE).

O presente relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos e um anexo. O primeiro capítulo é introdutório e apresenta a estrutura do documento. No segundo capítulo afere-se a coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com as medidas previstas, procedendo-se no terceiro capítulo à avaliação do ajustamento orçamental, da postura da política orçamental e do cumprimento das regras orçamentais em vigor. O quarto faz a análise ao endividamento previsto na POE/2020 e à evolução da dívida pública. Finalmente, o quinto capítulo aprecia as previsões para as contas dos subsectores.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos prestados por entidades do Ministério das Finanças (MF), designadamente o Gabinete de

Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARl), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. A sua elaboração continua a ser prejudicada por insuficiências de transparência orçamental nos documentos que acompanham a POE/2020, bem como por dificuldades na obtenção de informação relevante.

A formulação e quantificação das medidas de política no Relatório da Proposta de Orçamento de Estado constitui um problema que o CFP tem recorrentemente identificado, continuando a persistir na POE/2020, reduzindo a transparência do processo orçamental. A justificação da quantificação das medidas de política continua a apresentar insuficiências, a que acresce a prática recorrente de não se realizar uma avaliação *ex post*.



## 2. ANÁLISE DA COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

---

*O presente capítulo avalia a coerência da previsão orçamental com o cenário macroeconómico e as medidas de política que lhe estão subjacentes, tomando como ponto de partida, o cenário base, de políticas invariantes, do MF apresentado neste documento de programação orçamental. As medidas temporárias e não recorrentes consideradas pelo CFP decorrem de uma classificação própria justificada na Caixa 2, a qual é coincidente com a utilizada pelo MF para os anos de 2019 e 2020.*

---

### 2.1 Da estimativa de 2019 à previsão orçamental para 2020

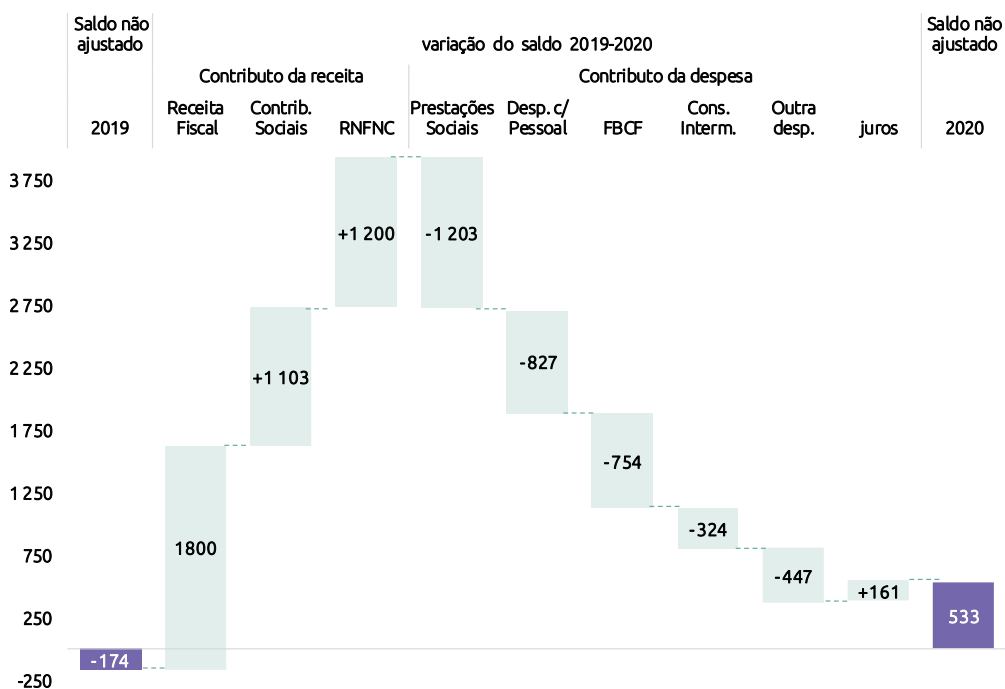
A Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) revê para 0,2% do PIB a previsão de excedente orçamental avançada em abril no Programa de Estabilidade, em consequência de um maior impacto de despesas extraordinárias. A revisão em baixa do saldo orçamental de quase 0,1 p.p. do PIB (0,04 p.p.) reflete o maior impacto na despesa de medidas extraordinárias relativas sobretudo a ativos por impostos diferidos e a decisões judiciais da Câmara Municipal de Lisboa não consideradas na previsão de abril (PE/2019).<sup>1</sup> O impacto destas medidas implica uma variação do saldo orçamental para 2020 (0,3 p.p.) inferior ao apresentado no PE/2019 (0,4 p.p.). Descontando o efeito líquido negativo no saldo das medidas temporárias, a variação do saldo ajustado previsto nos dois documentos de programação orçamental é semelhante (cerca de 0,2 p.p. do PIB).

A eliminação do desequilíbrio orçamental, prevista para 2020, dá continuidade à trajetória de melhoria do saldo nominal que reflete, em termos absolutos, a passagem do défice estimado de 174 M€ para uma capacidade líquida de financiamento (excedente orçamental) de 535 M€. Esta melhoria assenta num aumento de 4102 M€ na receita superior ao acréscimo de 3395 M€ na despesa das AP. Assim, para a evolução positiva do saldo contribui, em particular, o crescimento da receita fiscal e contributiva (+2902 M€) em conjunto, com a receita não fiscal e não contributiva. A beneficiar igualmente o comportamento do saldo, assinalam-se os encargos com juros, cuja redução o MF prevê que ocorra pelo sexto ano consecutivo. As restantes componentes da despesa pública, contribuem negativamente para a melhoria do saldo orçamental. O aumento previsto pelo MF para as prestações sociais, despesas com pessoal e investimento justificam mais de três quartos desse contributo desfavorável (2784 M€), devendo-se o restante à outra despesa e aos consumos intermédios.

---

<sup>1</sup> Deve ter-se presente que a alteração em setembro de 2019 do ano base das contas nacionais teve impacto na composição da conta das administrações públicas. Para mais detalhes consultar o Capítulo 3 do [Relatório do CFP n.º 11/2019](#), relativo à Evolução orçamental das Administrações Públicas até junho de 2019.

Gráfico 1 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo em 2020 (M€)



Fontes: MF e INE. Cálculos do CFP. | Notas: um sinal positivo/negativo corresponde a um contributo positivo/negativo de uma dada componente da receita ou da despesa para a melhoria/deterioração do saldo orçamental. RNFNC - Receita Não Fiscal e Não Contributiva, inclui Vendas, “Outra receita corrente” e receita de Capital; Outra despesa inclui “Outra despesa corrente”, subsídios e “Outra despesa de capital”.

**A previsão da receita e da despesa subjacente ao objetivo de saldo para 2020 pode ser decomposta nos diferentes efeitos que a determinam.** O cenário macroeconómico, o efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (*carry-over*) e o efeito das novas medidas de política são os fatores que justificam a dinâmica de comportamento das variáveis orçamentais esperado pelo MF para 2020. Assim, a previsão da receita e da despesa das administrações públicas resulta, por um lado, da conjugação da evolução prevista para essas variáveis mantendo-se em vigor as políticas já adotadas – isto é, na ausência de novas decisões de política económica e orçamental, usualmente designado por cenário de políticas invariantes – com o efeito orçamental direto das novas medidas de política e os seus efeitos induzidos de segunda ordem. À semelhança de anteriores análises, com base na informação fornecida pelo Ministério das Finanças (MF), o Quadro 1 decompõe a evolução prevista para a conta das AP em 2020 considerando os impactos de:

- i. Evolução macroeconómica e “outros efeitos” considerados no cenário de políticas invariantes;
- ii. Medidas aprovadas em anos anteriores cujos impactos afeta a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), efeitos que são tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (novas medidas de política), introduzidas no cenário com medidas de política;

- iv. Medidas temporárias e não recorrentes previstas para 2020 (*one off*);
- v. Uma componente residual, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente referidas.

Todos os elementos apresentados no Quadro 1 baseiam-se em informação fornecida pelo MF, com exceção da classificação das medidas temporárias (ou *one-off*), que é da responsabilidade do CFP, encontrando-se identificada na Caixa 2.

Quadro 1 – Da estimativa de 2019 à previsão para 2020 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Cenário de Políticas Invariantes						Cenário com medidas de política				
	Estim. MF 2019	Med. Temp.	Estim. Ajustada 2019	Cenário Macro e outros efeitos	Carry-over	Base da previsão para 2020*	Novas Med. de Política	Outros Efeitos	Previsão MF Ajustada	Med. Temp.	Previsão MF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
<b>Receita total</b>	<b>91 213</b>	<b>51</b>	<b>91 162</b>	<b>3 778</b>	<b>246</b>	<b>95 186</b>	<b>-10</b>	<b>-6</b>	<b>95 170</b>	<b>145</b>	<b>95 315</b>
<b>Receita Fiscal e Contribu</b>	<b>78 165</b>	<b>0</b>	<b>78 165</b>	<b>2 566</b>	<b>258</b>	<b>80 989</b>	<b>-10</b>	<b>88</b>	<b>81 067</b>	<b>0</b>	<b>81 067</b>
Impostos Indiretos	31 963		31 963	1 015	1	32 978	37	47	33 063		33 063
Impostos Diretos	20 946		20 946	644	58	21 649	-69	66	21 645		21 645
Contrib. para Seg. Social	25 256		25 256	907	199	26 362	22	-25	26 359		26 359
<b>Outra receita</b>	<b>13 048</b>	<b>51</b>	<b>12 997</b>	<b>1 212</b>	<b>-12</b>	<b>14 197</b>	<b>0</b>	<b>-95</b>	<b>14 102</b>	<b>145</b>	<b>14 247</b>
<b>Despesa total</b>	<b>91 387</b>	<b>1 149</b>	<b>90 238</b>	<b>2 707</b>	<b>800</b>	<b>93 744</b>	<b>99</b>	<b>-271</b>	<b>93 572</b>	<b>1 210</b>	<b>94 782</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>84 861</b>	<b>1 149</b>	<b>83 712</b>	<b>2 867</b>	<b>800</b>	<b>87 378</b>	<b>99</b>	<b>-270</b>	<b>87 207</b>	<b>1 210</b>	<b>88 417</b>
Consumo Intermédio	11 271		11 271	425	0	11 696	-100	-1	11 595		11 595
Despesas com pessoal	22 701		22 701	185	645	23 531	70	-73	23 528		23 528
Prestações Sociais	38 749		38 749	1 053	155	39 956	68	-71	39 952		39 952
Subsídios	872		872	46		917	15	-15	918		918
FBCF	4 168		4 168	755		4 923	136	-137	4 922		4 922
Outra Despesa	7 099	1 149	5 950	404		6 354	-90	26	6 291	1 210	7 501
<b>Juros</b>	<b>6 526</b>	<b>0</b>	<b>6 526</b>	<b>-161</b>	<b>0</b>	<b>6 366</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 365</b>	<b>0</b>	<b>6 365</b>
<b>Saldo</b>	<b>-174</b>	<b>-1 098</b>	<b>924</b>	<b>1 072</b>	<b>-553</b>	<b>1 442</b>	<b>-109</b>	<b>265</b>	<b>1 598</b>	<b>-1 065</b>	<b>533</b>

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: \* Para melhor compreensão dos efeitos expurgou-se da base da previsão para 2020 (coluna 6) as medidas temporárias incluídas na receita de capital e na “outra despesa”, acrescentando-se o efeito da natureza dessas medidas na previsão do MF (coluna 11), por forma a refletir no *baseline* da previsão orçamental, apenas as medidas de natureza permanente, aprovadas em anos anteriores que resultam da ação discricionária do decisor político. O cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 20 em anexo. As medidas temporárias (ou *one-off*) consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas na Caixa 2. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

O impacto direto das novas medidas de política introduzidas pela POE/2020 diverge do previsto no PE/2019. Identificam-se neste domínio, as medidas relativas à revisão dos benefícios fiscais e à reavaliação da condição de recursos no âmbito da revisão de despesa nas prestações sociais consideradas no PE/2019, mas não incluídas na presente proposta de orçamento. O impacto previsto pelo MF para cada uma destas medidas ascendia a 90 M€, representando no total um contributo líquido positivo no saldo 180 M€.

O contributo líquido das novas medidas de política tem um impacto negativo no saldo de montante reduzido (-109 M€), justificado pela maior expressão de medidas no lado da despesa. As medidas de expansão da despesa, no montante de 289 M€, traduzem o

reforço de medidas no domínio das políticas sociais<sup>2</sup>, e justificam cerca de três quartos das medidas de aumento de despesa previstas para 2020. O restante é atribuído à atualização salarial dos funcionários públicos. A atenuar o impacto negativo no saldo destas medidas registam-se, ainda, medidas de redução da despesa no montante de 190 M€ relativas a poupanças no consumo intermédio e na “outra despesa corrente”, cuja concretização depende do sucesso da medida de “revisão da despesa” (Quadro 20). Do lado da receita, o impacto líquido das novas medidas também é negativo (em 10 M€), refletindo sobretudo a perda de receita proveniente dos impostos diretos: IRS – Jovem, o aumento das deduções IRS com filhos menores 3 anos e o alargamento do limite de taxa reduzida de IRC às PME's e às PME's do interior regime da dedução.<sup>3</sup>

**A acentuar o contributo negativo de medidas que resultam da ação discricionária do decisor político regista-se o efeito das medidas aprovadas em anos anteriores.** O impacto negativo no saldo dos efeitos *carry-over* resulta de medidas de expansão da despesa aprovadas em 2018 e 2019 (de 553 M€) (ver Quadros 1 e 20). O maior impacto na despesa de 2020 concentra-se nas despesas com pessoal, em resultado dos efeitos do descongelamento das carreiras e promoções dos funcionários públicos. Com impacto menor, mas igualmente relevante referem-se as medidas relativas às prestações sociais, nomeadamente: (i) a reforma das longas carreiras contributivas, (ii) a reforma antecipada por flexibilização, (iii) a criação da prestação social para a inclusão e (iv) o programa de apoio à redução tarifária (somando 115 M€). O efeito *carry-over* global destas medidas representa cerca de 85% do contributo líquido negativo das medidas de política permanentes.

**Em consequência, a previsão para o saldo orçamental de 2020 em termos nominais depende mais da conjuntura económica e de “outros efeitos” não identificados do que do efeito líquido de medidas de política permanentes com impacto orçamental adotadas.** Estes fatores que refletem o impacto da evolução dos agregados macroeconómicos nas variáveis orçamentais e “outros efeitos não identificados” beneficiam o saldo orçamental em 1176 M€. Este impacto favorável que mais do que assegura a melhoria de 707 M€ prevista para o saldo orçamental em 2020 face a 2019, assenta assim numa evolução da conjuntura económica, sujeita aos riscos descendentes para o crescimento da economia identificados no Parecer do CFP sobre as Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2020. Em todo o caso, o impacto daqueles fatores no saldo mostra-se (por ora) suficiente para anular o impacto líquido negativo das medidas permanentes de política adotadas em anos anteriores de 553 M€ (efeitos *carry-over*) e das medidas a adotar em 2020 (109 M€), no total 662 M€. Com um impacto igualmente favorável na evolução do saldo para 2020 regista-se a variação positiva de 193 M€ na utilização de *one-offs* (medidas temporárias e não recorrentes) que resulta sobretudo da previsão de redução dos apoios ao sector financeiro. No entanto, a previsão pelo MF de um montante de recapitalização para o Novo Banco inferior ao concretizado em 2019 constitui um risco, dadas as obrigações decorrentes do Acordo de Capitalização Contingente daquela instituição bancária.

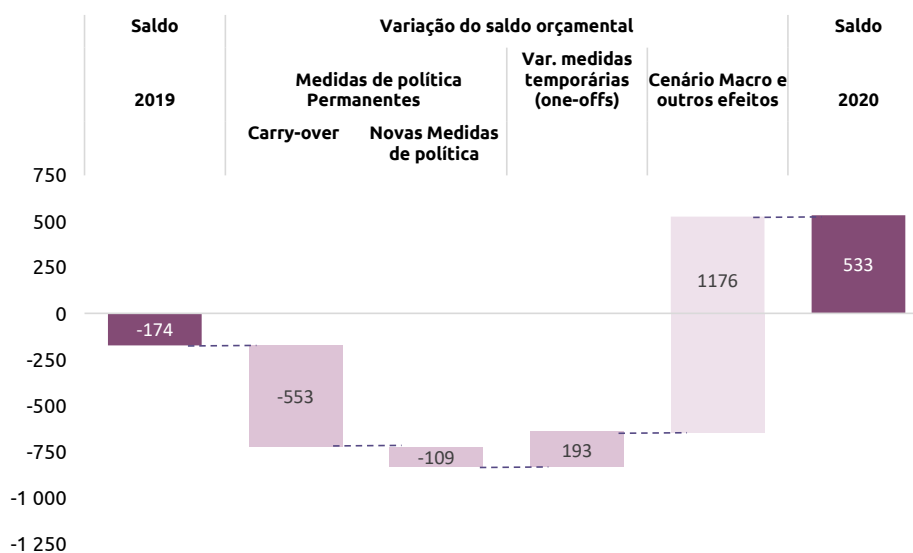
---

<sup>2</sup> Neste âmbito destacam-se o Estatuto do cuidador informal, as Prestações de parentalidade e Programa 1.º direito, este último de natureza social apesar de contabilizado em investimento.

<sup>3</sup> O impacto destas medidas mais do que anula o aumento de receita prevista para os impostos indiretos (37 M€), que resulta sobretudo da medida de incentivo à descarbonização.



Gráfico 2 – Do saldo estimado para 2019 ao previsto para 2020 (M€)



Fonte: MF. Cálculos do CFP. Nota: Valores positivos/negativos contribuem para o aumento/redução do défice. O efeito das medidas temporárias (*one-off*) corresponde à variação entre as medidas consideradas pelo CFP para os anos de 2020 e de 2019; o impacto do “cenário macro e outros efeitos” reflete a soma algébrica das colunas 4 e 8 do Quadro 1. Para o detalhe das medidas de política permanentes e medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*) ver o Quadro 20 em anexo.

Apesar da previsão de crescimento económico acomodar o impacto negativo das medidas de política, uma parte das medidas que se propõe serem adotadas em 2020 produzirão também efeitos significativos em 2021 e nos anos seguintes. Como já assinalado nas análises à POE/2018 e POE/2019, importa notar, uma vez mais, que existem medidas cuja sua aplicação se estende para além do horizonte de vigência deste OE, implicando um aumento permanente do nível da despesa. A este respeito destacam-se as que incidem nas pensões, em particular as que decorrem das atualizações extraordinárias, do complemento para pensões mínimas e da prestação social para a inclusão. Contudo, dada a indisponibilidade de informação para o efeito, não é possível avaliar o impacto completo nos anos subsequentes decorrente destas alterações.

## 2.2 Análise da previsão de receita pública na POE/2020

O MF prevê para 2020 a manutenção da trajetória ascendente do peso da receita das administrações públicas no PIB. Este rácio deverá atingir 43,8% do PIB nominal em 2020, prosseguindo o crescimento dos dois últimos anos, que em 2020 o MF estima em 0,5 p.p. do PIB e em 0,3 p.p. do PIB em 2019 (Quadro 2). A concretização desta previsão eleva o peso no PIB da receita pública que traduz um crescimento da receita das AP (4,5%) superior ao do produto nominal (3,3%).

Quadro 2 – Receita das Administrações Públicas e impacto orçamental das medidas

	Receita das Administrações Públicas										Medidas	Taxa de variação
	% PIB					M€					M€	%
	2018	2019	2020	2018/19	2019/20	2018	2019	2020	2018/19	2019/20	2020	2019/20
<b>Receita Total</b>	<b>43,0</b>	<b>43,3</b>	<b>43,8</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>87 695</b>	<b>91 213</b>	<b>95 315</b>	<b>3 518</b>	<b>4 102</b>	<b>381</b>	<b>4,5</b>
<b>Receita fiscal e contributiva</b>	<b>37,0</b>	<b>37,1</b>	<b>37,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>75 472</b>	<b>78 165</b>	<b>81 067</b>	<b>2 693</b>	<b>2 902</b>	<b>248</b>	<b>3,7</b>
Receita fiscal	25,3	25,1	25,1	-0,2	0,0	51 637	52 909	54 709	1 273	1 800	27	3,4
Impostos indiretos	15,2	15,2	15,2	0,0	0,0	30 956	31 963	33 063	1 007	1 101	38	3,4
Impostos diretos	10,1	9,9	9,9	-0,2	0,0	20 681	20 946	21 645	266	699	-11	3,3
Contribuições sociais	11,7	12,0	12,1	0,3	0,1	23 835	25 256	26 359	1 420	1 103	221	4,4
Das quais: efetivas	9,4	9,8	10,0	0,4	0,2	19 128	20 570	21 736	1 443	1 166	125	5,7
<b>Receita não fiscal e não contributiva</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>12 223</b>	<b>13 048</b>	<b>14 247</b>	<b>824</b>	<b>1 200</b>	<b>133</b>	<b>9,2</b>
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,8	6,1	0,3	0,2	11 395	12 308	13 219	914	911	-12	7,4
Vendas de bens e serviços	3,5	3,6	3,7	0,1	0,1	7 129	7 550	8 035	421	485	-12	6,4
Outra receita corrente	2,1	2,3	2,4	0,2	0,1	4 265	4 758	5 184	493	426	0	9,0
Receitas de capital	0,4	0,4	0,5	-0,1	0,1	829	739	1 028	-89	288	145	39,0

Fontes: INE (2018) e Ministério das Finanças (2019 e 2020). Cálculos do CFP. | Nota: A coluna “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente das novas medidas propostas para 2020 e de efeitos *carry-over* na receita resultante de medidas anteriores a 2020. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 20 em anexo.

O MF prevê que a receita fiscal e contributiva continue a aumentar, justificando o maior contributo para o crescimento nominal da receita das AP. Em termos nominais, a receita pública prevista pelo MF para 2020 deverá atingir 95 315 M€, um resultado superior em 4102 M€ face ao estimado para 2019. Para esta evolução contribui em mais de dois terços (71%) a dinâmica esperada para a receita fiscal e contributiva (2902 M€), sustentada maioritariamente pela evolução dos impostos (1800 M€) e pelo incremento esperado para as contribuições sociais efetivas (1166 M€). Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, espera-se um acréscimo de 1200 M€ no próximo ano, assente no crescimento das vendas de bens e serviços (485 M€), na evolução da outra receita corrente (426 M€) e, por último, no incremento previsto para as receitas de capital (288 M€).

A taxa de crescimento prevista para a receita fiscal das administrações públicas acompanha de perto o comportamento esperado para o PIB nominal. De acordo com a POE/2020, a receita fiscal das AP deverá crescer 3,4% no próximo ano, situando-se este crescimento próximo do perspetivado para o PIB nominal (3,3%). Descontando o impacto das medidas de política previstas, a taxa de variação anual da receita fiscal situar-se-ia em 3,5%, estimando-se a sua elasticidade face ao PIB nominal em 1,06, o que revela uma expectativa de evolução da receita tributária globalmente de acordo com os desenvolvimentos macroeconómicos previstos pelo MF na POE/2020.

Quadro 3 – Receita fiscal das Administrações Públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional

	Receita Fiscal das AP						Medidas	Taxa de variação
	% PIB			M€			M€	%
	2019	2020	2019/20	2019	2020	2019/20	2020	2019/20
<b>Receita fiscal das AP</b>	<b>25,1</b>	<b>25,1</b>	<b>0,0</b>	<b>52 909</b>	<b>54 709</b>	<b>1 800</b>	<b>27</b>	<b>3,4</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>15,2</b>	<b>15,2</b>	<b>0,0</b>	<b>31 963</b>	<b>33 063</b>	<b>1 101</b>	<b>38</b>	<b>3,4</b>
IVA	8,8	8,9	0,1	18 580	19 346	766	-17	4,1
IECS	2,6	2,6	0,0	5 460	5 625	164	37	3,0
ISP	1,7	1,8	0,0	3 668	3 855	187	29	5,1
IT	0,7	0,7	0,0	1 493	1 489	-4	9	-0,3
IABA	0,1	0,1	0,0	299	281	-18	0	-6,1
ISV	0,4	0,3	0,0	753	710	-42	0	-5,6
IMT	0,5	0,5	0,0	1 011	1 028	17	0	1,7
IMI	0,7	0,7	0,0	1 536	1 577	41	0	2,6
Outros	2,2	2,2	0,0	4 622	4 777	155	18	3,4
<b>Impostos diretos</b>	<b>9,9</b>	<b>9,9</b>	<b>0,0</b>	<b>20 946</b>	<b>21 645</b>	<b>699</b>	<b>-11</b>	<b>3,3</b>
IRS	6,4	6,4	0,0	13 559	14 006	447	47	3,3
IRC	3,2	3,2	0,0	6 763	6 957	194	-59	2,9
Outros	0,3	0,3	0,0	624	682	58	0	9,3

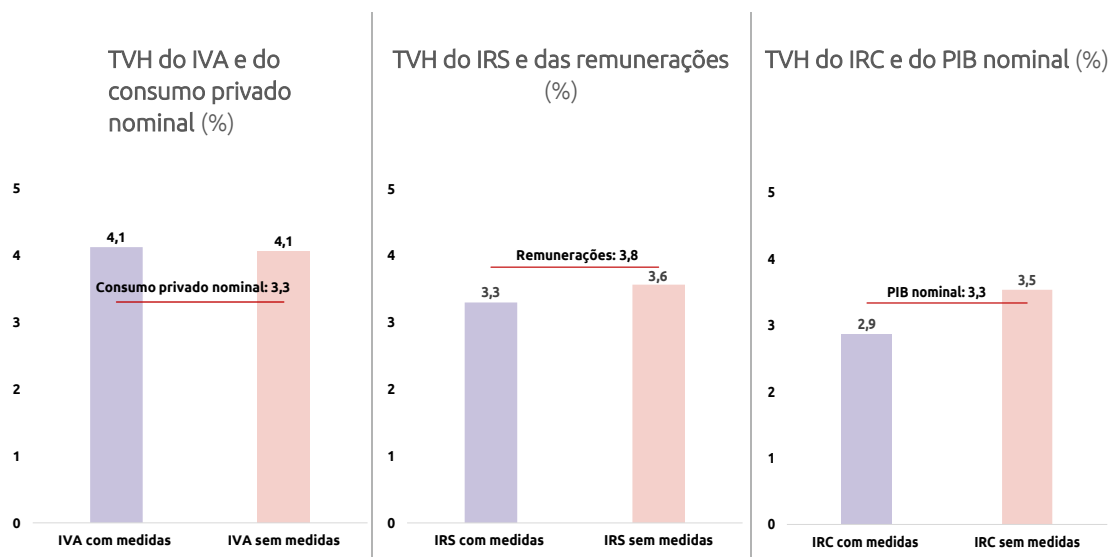
Fontes: Ministério das Finanças (2019 e 2020). Cálculos do CFP. | Notas: A estimativa para os “Outros Impostos Indiretos” e os “Outros Impostos Diretos” é dada pela diferença entre o total da receita dos impostos indiretos e diretos presente na POE/2020 e a informação fornecida pelo MF para a soma dos impostos detalhados no quadro acima. A coluna “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas adotadas em 2020 e de efeitos carry-over na receita resultante de medidas permanentes anteriores a 2020. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 20 em anexo.

**Em termos nominais, o crescimento previsto para a receita fiscal encontra-se maioritariamente sustentado na evolução esperada para os impostos indiretos.** A receita da tributação indireta deverá registar um crescimento de 1101M€ (3,4%), representado mais de 60% do acréscimo previsto para a totalidade da receita fiscal. A contribuir para esta evolução estará, sobretudo, a receita de IVA (766 M€; 4,1%) que representará cerca de 70% do incremento dos impostos indiretos (Quadro 3). Neste grupo de impostos, destacam-se ainda os crescimentos previstos para o ISP, para o IMT, para o IMI e para os Outros impostos indiretos, que mais do que compensarão os decréscimos esperados para o IT, para o IABA e para o ISV.

**Descontando o efeito das medidas de política introduzidas na POE/2020, a receita dos impostos indiretos regista um crescimento compatível com a sua base macroeconómica.** Na ausência de medidas de política (+38 M€),<sup>4</sup> a receita proveniente da tributação indireta apresentaria uma taxa de variação de 3,4%, sensivelmente em linha com o esperado para a evolução do consumo privado nominal (3,3%). Esta relação traduz uma elasticidade implícita da receita dos impostos indiretos face ao consumo privado nominal próxima da unidade. Esta elasticidade resulta da combinação de uma elasticidade do IVA superior à unidade (1,2), refletindo um crescimento da receita líquida deste imposto acima da variação anual esperada para o consumo privado, com elasticidades inferiores à unidade no conjunto dos restantes impostos indiretos.

<sup>4</sup> As medidas de política previstas para os impostos indiretos e respetiva quantificação encontram-se detalhadas no Quadro 20.

Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2020



Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: tvh designa taxa de variação homóloga.

Os impostos diretos deverão crescer sensivelmente em linha com a evolução prevista para a atividade económica de acordo com a previsão da POE/2020. A taxa de crescimento da tributação direta deverá fixar-se em 3,3% (699 M€) influenciada, marginalmente, pelo impacto de algumas medidas de política consideradas em 2020 (-11 M€). Na ausência do impacto destas e de outras medidas que afetaram a receita de 2019 (+68 M€), a receita dos impostos diretos apresentaria um crescimento de 3,7%, residualmente acima do prospetivado pelo MF para a evolução da economia portuguesa em 2020 (3,3%). A relação anterior reflete uma elasticidade desta rubrica face ao PIB nominal de 1,1. Por componente, a previsão do MF traduz uma expectativa para a receita de IRS e IRC compatível com os desenvolvimentos esperados para os respetivos agregados macroeconómicos em 2020. O crescimento esperado para a receita líquida do IRS sem medidas (3,6%) deverá situar-se abaixo do previsto pelo MF para a evolução das remunerações dos trabalhadores (3,8%). Relativamente ao IRC, a sua taxa de variação anual expurgada do efeito de medidas de política deverá ficar ligeiramente acima do antecipado pelo MF para o PIB nominal (3,3%).

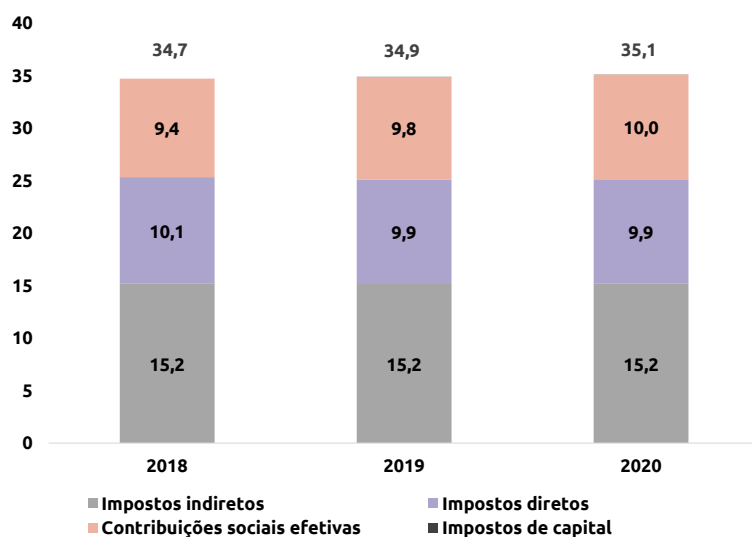
À semelhança do verificado em anos anteriores, o MF prevê um crescimento das contribuições sociais efetivas acima do esperado para as remunerações dos trabalhadores em 2020. As contribuições sociais deverão registar um acréscimo de 4,4% (1103 M€) explicado exclusivamente pela variação de 5,7% (1166 M€) das contribuições sociais efetivas, as quais traduzem uma evolução acima do previsto pelo MF para as remunerações dos trabalhadores (3,8%). Expurgando o efeito de medidas de política,<sup>5</sup> estima-se que a elasticidade das contribuições sociais efetivas face às remunerações se situe em 1,5, valor que traduz uma expectativa de ganhos de eficiência consideráveis na cobrança desta componente (para mais detalhes ver [5.3 Análise do subsector dos Fundos de Segurança Social](#)). Considerando que os aumentos de eficiência de cobrança têm, por definição, uma margem orçamental limitada e que, nos últimos anos, parecem ter já apresentado um grau de consolidação relevante, importa assinalar que a previsão

<sup>5</sup> As medidas de política previstas para as contribuições sociais e respetiva quantificação encontram-se detalhadas no Quadro 20.

do MF poderá revestir-se de algum otimismo, podendo este facto constituir um risco descendente para o conjunto da receita das AP. Note-se, ainda, que apesar de as medidas relacionadas com a política remuneratória na função pública, em 2020, terem um impacto positivo nas contribuições sociais imputadas (+96 M€), o MF espera um decréscimo desta rubrica em função da diminuição do número de subscritores inscritos na CGA e da redução da receita contributiva associada a este regime.

**A previsão orçamental para 2020 aponta para um novo aumento do indicador da carga fiscal resultante da evolução das contribuições sociais efetivas.** A percentagem do produto nominal arrecadada pelas AP sob a forma de contribuições sociais efetivas e impostos sobre os agentes económicos deverá atingir 35,1% do PIB no próximo ano. Esta previsão do MF representa um aumento do indicador de carga fiscal de 0,2 p.p. face a 2019, o que a verificar-se ocorrerá pelo terceiro ano consecutivo. O aumento do rácio das contribuições sociais efetivas no PIB (em 0,2 p.p. do PIB) justificará integralmente esta evolução, uma vez que o MF antecipa uma manutenção do peso dos impostos diretos e indiretos no PIB. Assim, o peso das contribuições sociais efetivas deverá atingir 10% do produto nominal no próximo ano, enquanto os impostos diretos e indiretos manterão inalterado o seu peso em 9,9% do PIB e 15,2% do PIB, respetivamente.

Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal (% do PIB)

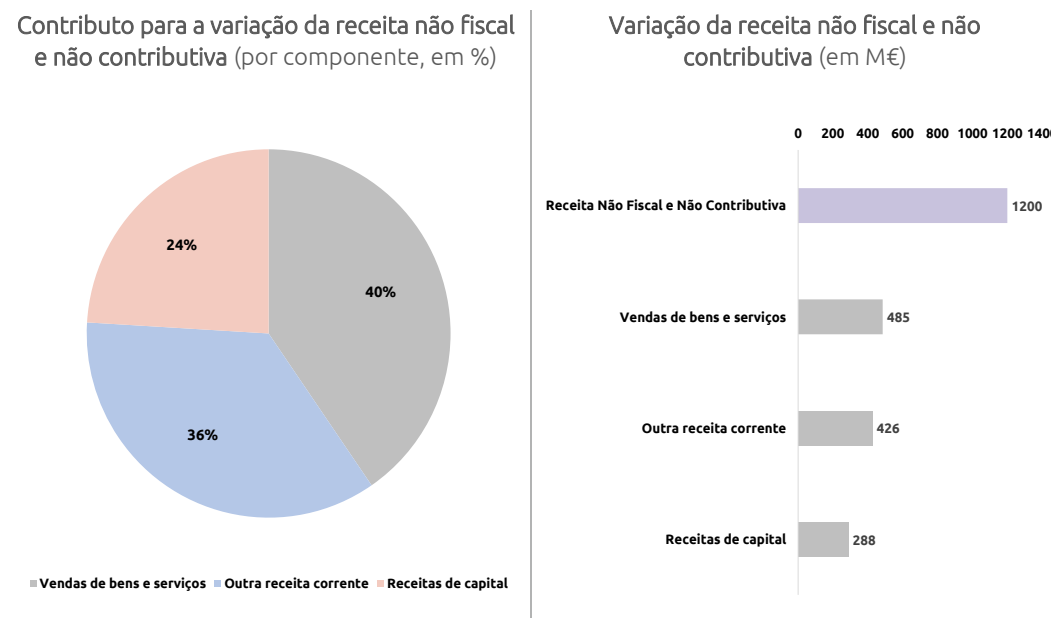


Fontes: INE (2018) e Ministério das Finanças (2019 e 2020). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos.

**O crescimento da receita não fiscal e não contributiva deverá acelerar em 2020 devido, sobretudo, ao aumento previsto para as vendas e para as transferências provenientes da União Europeia.** As transferências destinadas, essencialmente, ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (274 M€) e as ajudas ao investimento recebidas da UE (264 M€) explicam maioritariamente o aumento previsto da “outra receita corrente” e da receita de capital, respetivamente. Com um contributo igualmente relevante identificam-se as vendas com um crescimento robusto de 485 M€ (superior ao esperado para 2019) refletindo, entre outras, o aumento previsto das prestações de serviços nas empresas de transporte bem como o crescimento das taxas de justiça e o apoio judiciário. Estes fatores explicam uma evolução da receita não fiscal e não contributiva

(9,2%) consideravelmente acima dos desenvolvimentos esperados pelo MF para a atividade económica.

Gráfico 5 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2020



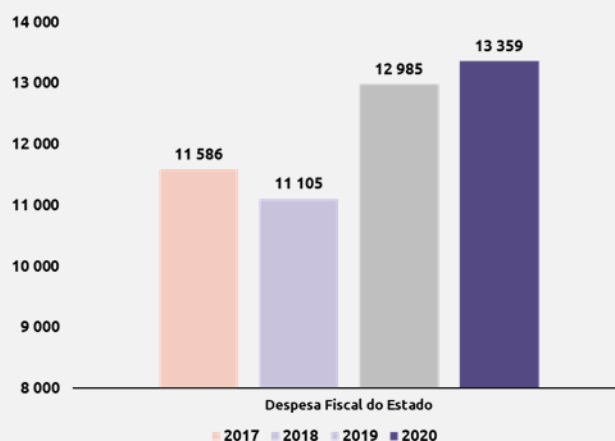
Fonte: Ministério das Finanças.

### Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2020

A despesa fiscal, definida como o montante de receita de impostos a que uma dada entidade política voluntariamente renuncia com o intuito de atingir certos objetivos de natureza socioeconómica, constitui uma componente fundamental dos sistemas fiscais. A análise deste indicador mostra-se, assim, relevante para compreender os desenvolvimentos que o MF prevê para 2020.

Neste contexto, e com recurso aos dados em Contabilidade Pública da POE/2020, verifica-se que, no próximo ano, o Estado português prevê que a despesa fiscal associada aos diversos impostos do ordenamento fiscal nacional ascenda a 13 359 M€. Este montante representa um crescimento de 374 M€ (2,9%) face ao estimado em 2019 e de 2254 M€ (20,3%) relativamente ao apurado em 2018, ano em que se havia registado um recuo de 481 M€ (-4,2%) comparativamente à despesa fiscal verificada em 2017 (11 586 M€). Em resultado desta evolução, o MF perspetiva que a despesa fiscal, entre 2017 e 2020, registre um acréscimo acumulado de 1773 M€ (+15,3%).

Gráfico 6 – Despesa Fiscal do Estado, 2017 - 2020 (M€)



Fontes: Ministério das Finanças.

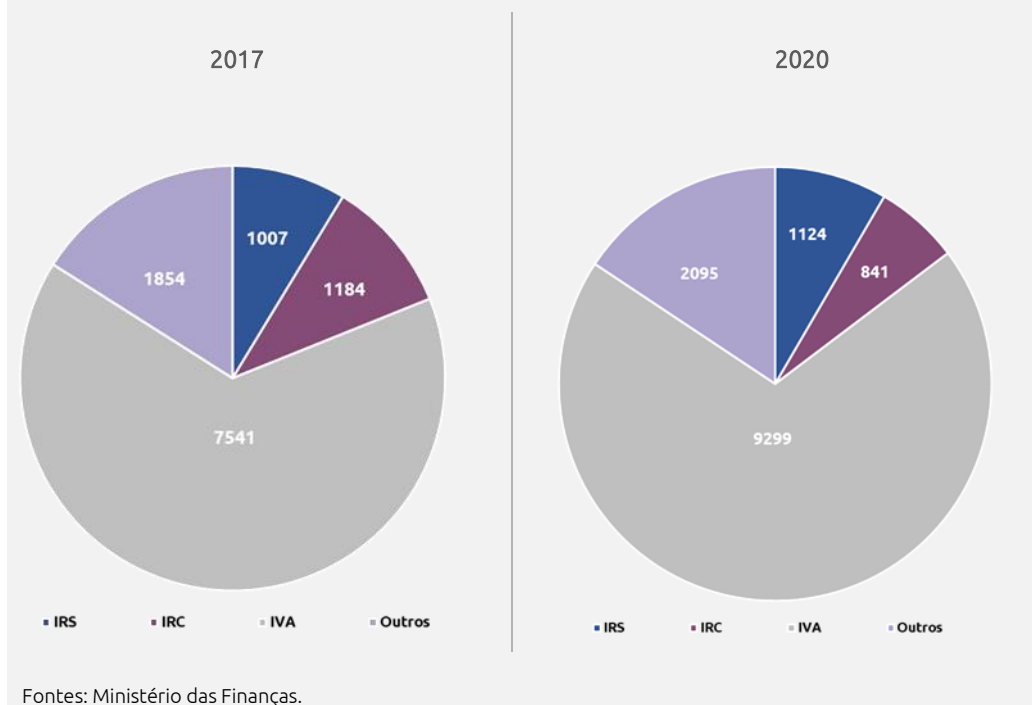
Naquele período, a evolução da despesa fiscal dever-se-á, maioritariamente, ao crescimento da despesa fiscal estimada em sede de IVA (+1757 M€; 23,3%), a qual, num contexto de expansão da procura interna, reflete mais despesa associada às taxas preferenciais deste imposto (taxas reduzida e intermédia).

No mesmo período, o MF espera registar também um acréscimo da despesa fiscal em sede de IRS de 117 M€ (11,7%). Esta variação estará relacionada com o acréscimo do número de pessoas com um grau de deficiência igual ou superior a 60%, com o crescimento das deduções relativas à exigência de fatura e com o incremento dos contribuintes que beneficiam do regime de tributação destinado aos residentes não habituais em Portugal. Neste contexto, e tendo como base as estatísticas da AT sobre a despesa fiscal em sede de IRS e os esclarecimentos obtidos junto do MF aquando da elaboração deste relatório, indicam que a evolução das duas maiores categorias de despesa fiscal deste imposto (Regime dos Residentes não Habituais e despesa fiscal associada a cidadãos com deficiência) deverá registar um acréscimo de 121 M€ (14,4%) entre 2017 e 2020. A despesa fiscal relacionada com o Regime dos Residentes não Habituais será responsável por mais de dois terços deste crescimento (82 M€; 16,6%), passando de uma despesa de 494 M€ em 2017, para uma previsão de 576 M€ em 2020.

No que concerne ao IRC, o MF prevê um decréscimo da despesa fiscal entre 2017 e 2020 (-343 M€; -28,9%). Esta retração, de acordo com a POE/2020, é explicada pela existência de um efeito base em 2017, que resulta do crescimento anormalmente elevado da matéria coletável isenta por parte dos fundos de pensões e equiparáveis, ocorrida nesse ano. Excluindo da análise a despesa fiscal registada em sede de IRC no ano de 2017, prevê-se um crescimento relativamente moderado da despesa fiscal do imposto sobre as pessoas coletivas entre 2018 e 2020 (29 M€; 3,6%).

Relativamente à despesa fiscal associada aos restantes impostos, verifica-se que os maiores contributos para o crescimento de 241 M€ (13%) registado entre 2017 e 2020, se prevê que tenha ficado a dever, em cerca de 70%, aos aumentos da despesa fiscal observados em sede de ISP (+80 M€; +18,1%) e de ISV (87 M€; 24,7%).

Gráfico 7 – Despesa Fiscal do Estado, por imposto (M€)



### 2.3 Análise da previsão de despesa pública na POE/2020

O peso da despesa pública no PIB deverá aumentar em 2020, após ter diminuído nos últimos dois anos. Este rácio diminuiu 1,9 p.p. em 2018, estimando o MF que em 2019 se tenha reduzido 0,1 p.p., atingindo, assim, 43,4% do PIB. As previsões do MF apontam para um aumento de 0,2 p.p. em 2020, passando a despesa pública a corresponder a 43,5% do PIB. Este acréscimo deverá ser justificado pela despesa de capital (+0,3 p.p.), sendo atenuado pela redução prevista da despesa com juros (-0,2 p.p.). A despesa corrente primária deverá estabilizar nos 37,3% do PIB.



Quadro 4 – Despesa das administrações públicas e impacto previsto das medidas

	Despesa das administrações públicas										Medidas para 2020	
	% do PIB					M€					%	M€
	2018	2019	2020	2018/19	2019/20	2018	2019	2020	2018/19	2019/20	2019/20	
<b>Despesa Total</b>	<b>43,5</b>	<b>43,4</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>88 606</b>	<b>91 387</b>	<b>94 782</b>	<b>2 781</b>	<b>3 395</b>	<b>3,7</b>	<b>1948</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>40,1</b>	<b>40,3</b>	<b>40,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>81 708</b>	<b>84 861</b>	<b>88 417</b>	<b>3 152</b>	<b>3 556</b>	<b>4,2</b>	<b>1948</b>
Despesa corrente primária	37,0	37,3	37,3	0,3	0,0	75 399	78 593	81 282	3 194	2 689	3,4	762
Consumo intermédio	5,4	5,3	5,3	-0,1	0,0	11 067	11 271	11 595	204	324	2,9	-100
Despesas com pessoal	10,7	10,8	10,8	0,1	0,0	21 835	22 701	23 528	866	827	3,6	715
Prestações sociais	18,2	18,4	18,3	0,2	0,0	37 099	38 749	39 952	1 650	1 203	3,1	222
que não em espécie	16,4	16,5	16,4	0,1	0,0	33 472	34 730	35 803	1 257	1 074	3,1	222
em espécie	1,8	1,9	1,9	0,1	0,0	3 626	4 020	4 149	393	129	3,2	
Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	750	872	918	121	46	5,3	15
Outras despesas correntes	2,3	2,4	2,4	0,1	0,1	4 648	5 000	5 288	352	289	5,8	-90
Despesas de capital	3,1	3,0	3,3	-0,1	0,3	6 309	6 267	7 134	-41	867	13,8	1186
FBCF	1,9	2,0	2,3	0,1	0,3	3 795	4 168	4 922	373	754	18,1	136
Outras despesas de capital	1,2	1,0	1,0	-0,2	0,0	2 514	2 100	2 212	-415	113	5,4	1050
<b>Juros</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>6 898</b>	<b>6 526</b>	<b>6 365</b>	<b>-372</b>	<b>-161</b>	<b>-2,5</b>	

Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: os valores para 2018 são os publicados pelo INE e os relativos a 2019 e 2020 correspondem aos considerados pelo MF na POE/2020; a coluna das “Medidas para 2020” inclui o impacto orçamental que decorrerá de medidas permanentes (898 M€ na despesa corrente) e de medidas temporárias (1050 M€ nas “outras despesas de capital”), sendo que os valores negativos correspondem às poupanças a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa. Para informação detalhada sobre as medidas temporárias e as medidas discricionárias ver a Caixa 2 e o Quadro 20, respetivamente.

**A POE/2020 aponta para uma aceleração do crescimento da despesa, de 3,1% em 2019 para 3,7% em 2020.** Deste modo, a despesa pública deverá passar a crescer acima do produto nominal (que por sua vez irá desacelerar de 3,4% em 2019 para 3,3% em 2020). Em termos nominais, o MF espera que a despesa das AP aumente 2781 M€ em 2019 e 3395 M€ em 2020, atingindo 94 782 M€. O acréscimo previsto para 2020 é induzido pela despesa corrente primária (+2689 M€) e pela despesa de capital (+867 M€), sendo atenuado por uma diminuição dos encargos com juros de 161 M€ (Quadro 4).

**A rubrica “outras despesas de capital” é a que mais contribui para a aceleração do crescimento da despesa pública prevista para 2020.** De acordo com a POE/2020, esta rubrica deverá totalizar 2212 M€, registando um aumento de 113 M€ em 2020, após uma redução de 415 M€ em 2019. Esta evolução encontra-se influenciada por um efeito de base decorrente da venda de terrenos da antiga Feira Popular, realizada pelo município de Lisboa por 273,9 M€, valor que em contas nacionais foi abatido às “outras despesas de capital” em 2019. O impacto de medidas temporárias nesta rubrica deverá ascender a 1050 M€ em 2020, menos 99 M€ do que no ano passado (Caixa 2). Este menor impacto decorre da expectativa de que a injeção de capital no Novo Banco venha a ser inferior à efetuada em 2019 (em 549 M€),<sup>6</sup> o que permitirá mais do que compensar o impacto de outras medidas temporárias previstas para 2020, decorrentes de: i) conversão em créditos tributários de ativos por impostos diferidos (130 M€); ii) pagamento de uma indemnização a cargo da Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito de uma decisão judicial (160 M€); iii) devolução de contribuições ao Banco de Portugal, na sequência da transferência da vertente de garantia de depósitos do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (80 M€);<sup>7</sup> iv)

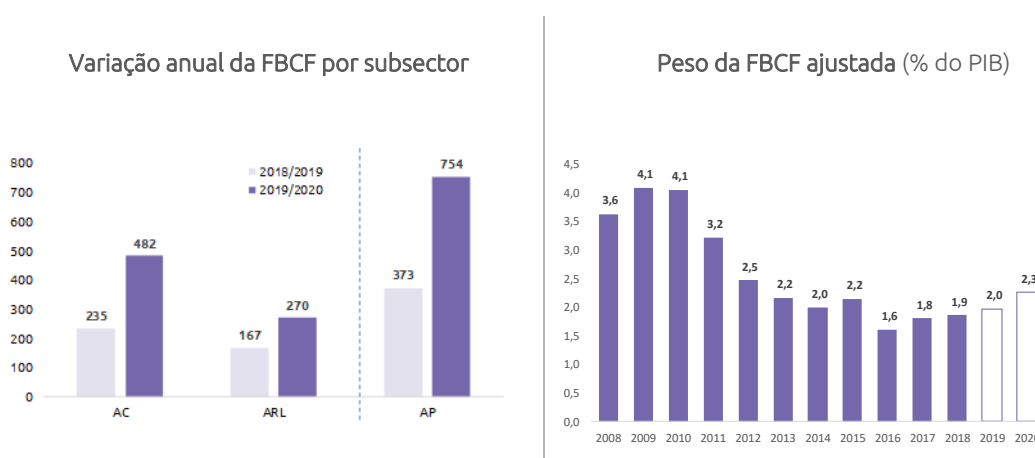
<sup>6</sup> Recorde-se, contudo, que no OE/2019 estava previsto que o impacto em contas nacionais decorrente desse aumento de capital ascendesse a 400 M€, tendo acabado por totalizar 1149 M€. Para o corrente ano está previsto um impacto de 600 M€ na POE/2020.

<sup>7</sup> Nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto.

indenização da Infraestruturas de Portugal pelo cancelamento da subconcessão rodoviária Algarve Litoral (80 M€).

De acordo com a POE/2020, o crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) praticamente duplicará, passando de 9,8% em 2019 para 18,1% no corrente ano. Esta aceleração é justificada sobretudo pelo investimento da administração central, mas também pela administração regional e local (ver o painel esquerdo do Gráfico 8). As previsões do MF apontam para que a FBCF do conjunto das AP totalize 4922 M€ no corrente ano, mais 754 M€ do que em 2019. Será o quarto ano consecutivo de acréscimo da FBCF e o mais expressivo nesse período (aumentando quase 2 mil M€ entre 2017 e 2020). O aumento previsto para o corrente ano encontra-se alicerçado na expectativa de concretização de um conjunto de investimentos públicos estruturantes no valor global de 1345 M€ (mais 605 M€ face à estimativa de execução para 2019) <sup>8</sup> e na operacionalização da medida “Programa 1.º Direito” de apoio ao acesso à habitação (136 M€).<sup>9</sup> Recorde-se, contudo, que nos últimos anos a FBCF tem ficado bastante aquém da previsão inicial e, segundo a estimativa do MF, essa situação voltou a ocorrer no ano passado. Em percentagem do PIB, a FBCF no PIB deverá aumentar 0,3 p.p. em 2020, fixando o rácio em 2,3% do PIB e ultrapassando o valor atingido em 2015 (2,2% do PIB, como se observa no painel da direita no Gráfico 8).

Gráfico 8 – Evolução FBCF



Fontes: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: o gráfico do painel da esquerda não inclui o subsector da segurança social porque a respetiva despesa é pouco expressiva; AC – administração central; ARL – administração regional e local; AP – administrações públicas. No painel do lado direito, os valores estão ajustados de medidas temporárias e não recorrentes e as barras sem preenchimento correspondem à estimativa do MF para 2019 e à previsão para 2020, incluídas na POE/2020.

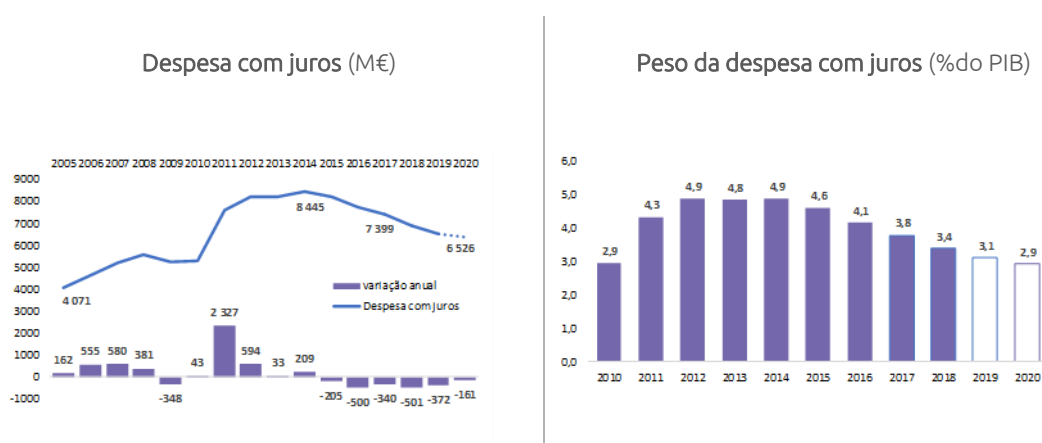
**Os encargos com juros são a única rubrica da despesa em que está prevista uma redução em 2020, embora inferior à registada nos últimos anos.** Esta rubrica deverá totalizar 6365 M€ em 2020, menos 161 M€ do que no ano passado. Caso esta previsão

<sup>8</sup> A maior parte do aumento previsto advirá de projetos incluídos no plano de investimentos Ferrovia 2020 (148 M€), de obras de expansão dos Metros de Lisboa e Porto e da instalação do Sistema de Mobilidade do Mondego (129 M€), da aquisição de frota (62 M€) e de investimentos em infraestruturas das entidades do SNS (87 M€) e da Educação (84 M€).

<sup>9</sup> Programa estabelecido através do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, visando a promoção de soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional. De acordo com o MF, a este Programa serão alocados recursos financeiros, destinados a participações não reembolsáveis, totalizando 700 M€ até 2024.

se concretize, será o sexto ano consecutivo em que esta despesa registará uma redução, embora menos expressiva (a diminuição acumulada entre 2015 e 2020 ascenderá a 2 mil M€, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 9). O ritmo de diminuição da despesa com juros deverá abrandar de 5,4% em 2019 para 2,5% em 2020. De acordo com a POE/2020, a redução prevista para o corrente ano deverá decorrer da diminuição dos encargos suportados pelas entidades públicas reclassificadas da administração central (sobretudo resultante das amortizações de empréstimos ocorridas em 2019) e dos juros e outros encargos da dívida direta do Estado. As previsões do MF apontam para que no corrente ano a despesa com juros em percentagem do PIB prossiga a trajetória descendente iniciada em 2015: este rácio deverá baixar 0,2 p.p., igualando os 2,9% do PIB registados em 2010 (painel direito do Gráfico 9).

Gráfico 9 – Evolução da despesa com juros



Fontes: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: No painel do lado direito, as barras sem preenchimento correspondem à estimativa do MF para 2019 e à previsão para 2020, incluídas na POE/2020.

**O crescimento da despesa corrente primária deverá desacelerar de 4,2% em 2019 para 3,4% em 2020.** Este agregado de despesa deverá registar um aumento de 8309 M€ no triénio 2018-2020, dos quais 2689 M€ no corrente ano. Cerca de 80% do aumento previsto para 2020 é justificado pelas prestações sociais, ainda que as previsões do MF apontem para que o ritmo de crescimento destas prestações baixe de 4,4% em 2019 para 3,1% em 2020, atingindo 39 952 M€. O aumento das prestações sociais previsto para 2020 decorre da atualização regular das pensões da segurança social (+91 M€) e da Caixa Geral de Aposentações,<sup>10</sup> do efeito das medidas discricionárias referidas no parágrafo seguinte (+222 M€), da evolução do número de pensionistas e da atualização do IAS (para mais detalhes ver [5.3 Análise do subsector dos Fundos de Segurança Social](#)).<sup>11</sup> Em sentido contrário, a despesa com PPP da Saúde deverá diminuir 86 M€ (em

<sup>10</sup> Tal como no ano passado, as pensões serão objeto de uma atualização regular a partir de janeiro de 2020, embora a uma taxa inferior. Em 2020, a atualização das pensões de valor até 2 vezes o valor do IAS corresponderá a 0,7%, enquanto as pensões de valor entre 2 e 6 vezes o valor do IAS serão atualizadas em 0,24% (taxa de inflação média, sem habitação, no ano terminado em novembro de 2019). As previsões oficiais apontam para que o impacto da atualização regular das pensões da segurança social seja inferior em 143 M€ face ao registado em 2019. O CFP solicitou informação sobre o impacto da atualização regular das pensões da CGA, mas não obteve resposta.

<sup>11</sup> De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o número de pensões de velhice deverá aumentar 0,1% em 2020, após uma redução de 0,1% em 2019, e a atualização do IAS terá um impacto na despesa com prestações sociais (excluindo pensões) de 12 M€ em 2020.

parte devido ao fim do contrato de gestão privada do Hospital de Braga) e o efeito da esperada melhoria do mercado de trabalho deverá permitir que a despesa com prestações de desemprego diminua 29 M€ no corrente ano. Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá diminuir 0,04 p.p., passando de 18,4% em 2019 para 18,3% em 2020.

**Uma parte do aumento das prestações sociais em 2020 deve-se ao impacto de 222 M€ decorrente das principais medidas previstas na POE/2020.** Trata-se, contudo, de um impacto inferior ao que estava previsto para 2019 no OE/2019 (648 M€) porque está sobretudo em causa o reforço e o alargamento de medidas já implementadas. Por um lado, serão reforçadas as medidas respeitantes à Estratégia Nacional para a Integração Pessoas em Situação de Sem Abrigo (+7,5 M€) e ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (+26 M€). Por outro lado, está previsto um impacto global de 132 M€ na sequência do alargamento do âmbito de medidas como o abono de família (cuja atribuição passará a ser plena para as crianças entre os 4 e 6 anos), as prestações de parentalidade, o Complemento Solidário para Idosos e a Prestação Social para a Inclusão. A POE/2020 incorpora igualmente um impacto global de 65 M€ decorrente do regime de reforma antecipada por valorização das carreiras contributivas muito longas e do regime de reforma antecipada por flexibilização da idade de pensão de velhice, que estão em vigor desde outubro de 2017 e janeiro de 2019, respetivamente. Por fim, refira-se que para 2020 encontra-se previsto um aumento de 30 M€ decorrente da criação de um subsídio de apoio ao cuidador informal e uma poupança de 39 M€ através da reutilização dos manuais escolares.

Quadro 5 – Impacto de medidas discricionárias na despesa com prestações sociais em 2020

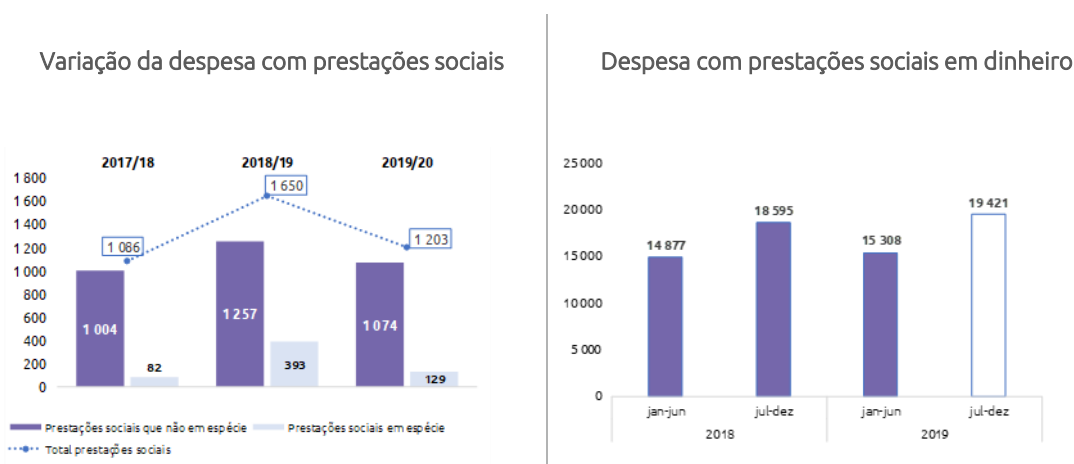
Designação	Varição em M€
Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização	65
Prestação Social para a Inclusão	64
Prestações de parentalidade	30
Estatuto do cuidador informal	30
Programa de Apoio à Redução Tarifária	26
Abono de família	19
Complemento Solidário para Idosos	19
Estratégia Nacional Integração Pessoas em Situação de Sem Abrigo	8
Manuais Escolares - Reutilização	-39
<b>Total</b>	<b>222</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o valor negativo relativo à medida “Manuais Escolares” corresponde a uma previsão de poupança decorrente da sua reutilização.

**Pelo terceiro ano consecutivo, o aumento da despesa com prestações sociais que não em espécie ultrapassará os mil milhões de euros.** As previsões do MF apontam para que esta despesa aumente 1074 M€ em 2020, após o acréscimo de 1004 M€ registado em 2018 e o aumento de 1257 M€ estimado para 2019 (painel esquerdo do Gráfico 10). O cumprimento desta nova estimativa para 2019 implica que, no 2.º semestre do ano passado, esta despesa tenha ascendido a 19 421 M€, mais 826 M€ do que em igual período de 2018 (painel direito do Gráfico 10). Atendendo a que o modelo de

pagamento do subsídio de Natal não sofreu alterações em 2019,<sup>12</sup> a concretização desta previsão dependerá de um forte efeito de volume na segunda metade do ano passado.

Gráfico 10 – Evolução da despesa com prestações sociais (M€)



Fontes: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: no painel da direita, o valor relativo ao 2.º semestre de 2019 corresponde ao montante necessário para que se concretize a nova estimativa do MF para a despesa com prestações em dinheiro em 2019.

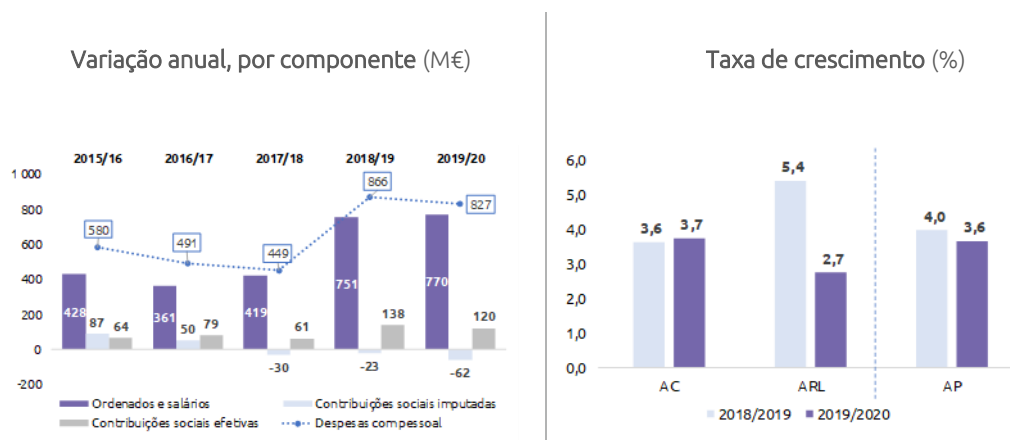
**As despesas com pessoal deverão crescer pelo quinto ano consecutivo, embora esteja prevista uma desaceleração de 4,0% em 2019 para 3,6% em 2020.** Entre 2016 e 2018, as despesas com pessoal aumentaram a uma média anual de 507 M€ e as previsões do MF apontam para que, no período 2019-2020, a média atinja 847 M€. De acordo com o MF, as despesas com pessoal terão aumentado 866 M€ em 2019 e em 2020 deverão crescer pelo quinto ano consecutivo (painel esquerdo do Gráfico 11), atingindo 23 528 M€ e aproximando-se do valor máximo registado em 2010 (24 576 M€). O aumento previsto para o corrente ano (de 827 M€) é ligeiramente inferior ao estimado para 2019 porque está prevista uma desaceleração desta despesa no subsector da administração regional e local (painel direito do Gráfico 11). O acréscimo em 2020 deverá ser justificado sobretudo pela administração central (+684 M€), devido a um incremento dos encargos nas entidades do SNS<sup>13</sup> e no programa orçamental “Trabalho, Solidariedade e Segurança Social”.<sup>14</sup> Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal deverão estabilizar nos 10,8% em 2020.

<sup>12</sup> Em 2018 e 2019 o subsídio de Natal foi pago de forma integral no último trimestre. Recorde-se que, devido ao facto de em 2017 este subsídio ter sido pago em duodécimos, registou-se um aumento homólogo das prestações sociais que não em espécie de 968 M€ no 2.º semestre de 2018.

<sup>13</sup> No biénio 2020-2021 está programado o recrutamento de mais de 8400 profissionais de saúde.

<sup>14</sup> De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o aumento neste Programa é justificado sobretudo pelo IEFP e pela SCML. No primeiro caso, estão em causa novos postos de trabalho (PREVPAP, regressos e mobilidades) e reposições de vencimentos, enquanto no caso da SCML decorre essencialmente de promoções e progressões.

Gráfico 11 – Evolução das despesas com pessoal (M€)



Fontes: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o gráfico do painel da direita não inclui o subsector da segurança social porque a respetiva despesa é pouco expressiva. AC – administração central; ARL – administração regional e local; AP – administrações públicas.

**A maior parte do aumento das despesas com pessoal previsto para 2020 decorre de medidas de valorização salarial.** Para o acréscimo de 827 M€ previsto nas despesas com pessoal - dos quais 770 M€ em ordenados e salários, rubrica que deverá crescer (4,6%) acima do PIB nominal (3,3%) - deverão contribuir os seguintes fatores:

- i) Fim do faseamento das reposições remuneratórias decorrentes do descongelamento de carreiras na administração pública (+527M€);<sup>15</sup>
- ii) Revisão de carreiras efetuada em 2019 (+94 M€) e outros direitos (+24 M€);<sup>16</sup>
- iii) Atualização salarial de 0,3% na Função Pública (+70 M€);
- iv) Aumento do número de efetivos (112 M€);<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Em dezembro de 2019 completou-se a quarta e última fase do processo de descongelamento de carreiras. Do impacto total de 527 M€ previsto para 2020, 45 M€ respeitam a promoções e 482 M€ a progressões. Este último valor inclui cerca de 153 M€ relativos às progressões dos docentes do ensino básico e secundário e 99 M€ decorrentes da mitigação gradual do tempo de serviço congelado entre 2011 e 2017 nas carreiras especiais dos Professores, Forças Armadas, GNR, Magistrados e Oficiais de Justiça. Recorde-se que, nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, a contabilização do tempo de serviço nas carreiras pluricategoriais foi faseada da seguinte forma: 1/3 do tempo a 1 de junho de 2019; 1/3 do tempo a 1 de junho de 2020 e 1/3 do tempo a 1 de junho de 2021.

<sup>16</sup> Entre outros direitos, incluem os decorrentes de: i) aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida, de 600€ em 2019 para 635€ em 2020 (Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 de novembro); ii) pagamento integral dos prémios de desempenho na administração pública (em 2019 passou a ser permitida a sua atribuição, mas apenas em 50% e abrangendo preferencialmente os trabalhadores que não tiveram progressões desde 1 de janeiro de 2018).

<sup>17</sup> O relatório da POE/2020 refere que o Governo irá concluir o procedimento de recrutamento centralizado de 1000 trabalhadores qualificados com formação superior. No sítio do OE/2020 relativo ao sector da Saúde é referida a intenção de reforçar o sistema com a contratação de 4200 novos colaboradores em 2020.

v) Conclusão do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários nas administrações públicas (PREVPAP).<sup>18</sup>

**Quadro 6 – Principais dotações centralizadas no Ministério das Finanças (desagregadas por rubrica em contas nacionais, M€)**

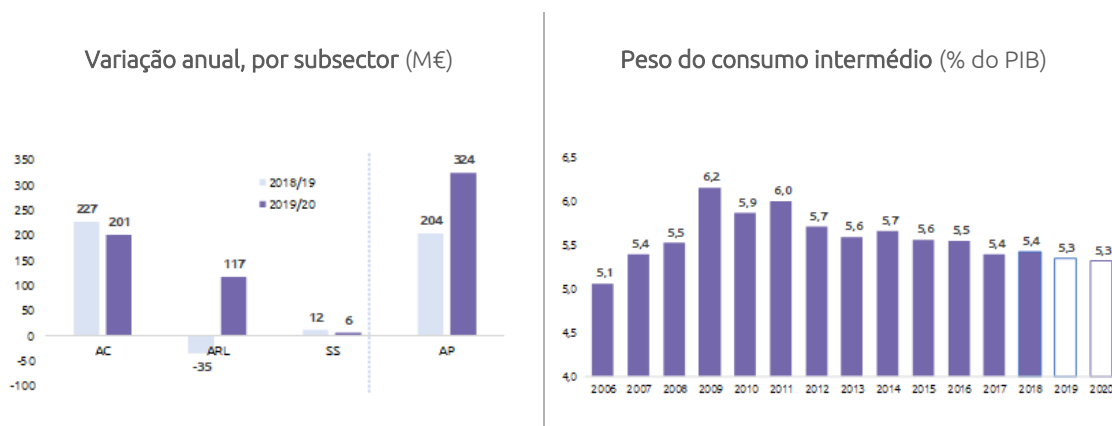
Designação	OE/2019	POE/2020	Variação
<b>Consumo intermédio:</b>			
- Reserva orçamental	470,3	515,4	45,1
- Dotação provisional	130,0	50,0	-80,0
- Sustentabilidade do sector da Saúde	84,9	84,9	0,0
<b>Despesas com pessoal:</b>			
- Dotação provisional	200,0	220,0	20,0
<b>Outras despesas correntes:</b>			
- Financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária	104,0	129,7	25,7
- Dotação provisional	-	60,0	60,0
<b>FBCF:</b>			
- Contrapartida pública nacional global	50,0	50,0	0,0
- Orçamento participativo	5,0	5,0	0,0
<b>Total da despesa efetiva</b>	<b>1 044,2</b>	<b>1 115,0</b>	<b>70,8</b>

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: não se inclui a dotação destinada à regularização de passivos (20 M€ no OE/2019 e 170 M€ na POE/2020) porque esta não tem impacto na ótica da contabilidade nacional; não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (380 M€ no OE/2019 e 520 M€ na POE/2020) porque se trata de despesa não efetiva, sem impacto no saldo orçamental.

O consumo intermédio é a única rubrica da despesa corrente primária cujo crescimento deverá acelerar, passando de 1,8% em 2019 para 2,9% em 2020. O MF prevê que o consumo intermédio atinja 11 595 M€ em 2020, valor que tem implícito um aumento de 324 M€ (ou de 2,9%) face à nova estimativa para 2019, aumento que deverá ser justificado maioritariamente pela administração central (+201 M€). Trata-se de um crescimento inferior ao PIB nominal (3,3%), mas superior ao estimado para 2019 (+204 M€) porque está previsto um aumento da despesa na administração regional e local, após uma redução em 2019 (painel esquerdo do Gráfico 12). Admite-se que esta evolução possa estar relacionada com a execução do PREVPAP. A atenuar o aumento do consumo intermédio no corrente ano salienta-se a redução prevista na despesa com PPP rodoviárias (-28 M€) e as poupanças no âmbito do exercício de revisão da despesa pública (cerca de 100 M€, maioritariamente no sector da Saúde). De acordo com informação prestada pelo MF, uma parcela (50 M€) da dotação provisional para 2020 está orçamentada em consumo intermédio (Quadro 6). Em percentagem do PIB, o MF prevê que o consumo intermédio se mantenha nos 5,3% (painel direito do Gráfico 12).

<sup>18</sup> O MF estima que a integração de precários no Estado tenha um efeito nulo no saldo das AP, implicando apenas uma reclassificação de consumo intermédio para despesas com pessoal.

Gráfico 12 – Evolução do consumo intermédio



Fontes: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; SS – Segurança Social AP – Administrações Públicas. No painel do lado direito, as barras sem preenchimento correspondem à estimativa do MF para 2019 e à previsão para 2020, incluídas na POE/2020.

**A conta das AP para 2020 em contabilidade nacional incorpora um abatimento de 590 M€, maioritariamente em consumo intermédio.<sup>19</sup>** A conta das AP para 2020 na ótica da contabilidade nacional incorpora um abatimento na despesa do subsector da administração central de 590 M€, um valor igual ao considerado nos últimos dois anos. Esse abatimento é referido no relatório da POE/2020<sup>20</sup> e corresponde a um procedimento habitualmente utilizado pelo MF, decorrente da possibilidade conferida pelo artigo 3.º da Proposta de Lei do OE/2020 e dos mecanismos de orçamentação e execução das dotações de despesa. Aquela norma condiciona a utilização de algumas dotações orçamentais das entidades da administração central, sujeitando-as a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.<sup>21</sup> De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o referido abatimento em contas nacionais reflete a expectativa de não utilização da totalidade das dotações orçamentais de despesa resultantes de “procedimentos legais e normalizados relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal”.<sup>22</sup> Refira-se que a conta das AP em contabilidade nacional faz parte do relatório que acompanha a proposta de lei do OE/2020, mas não está sujeita a aprovação na Assembleia da República.<sup>23</sup> As dotações de despesa que constam nos mapas da Lei do OE são apresentadas na ótica da contabilidade pública e

<sup>19</sup> De acordo com o MF, a maior parte da reserva orçamental para 2020 (que ascende a 515,4 M€ e que foi incluída no consumo intermédio) não foi considerado na estimativa em contas nacionais.

<sup>20</sup> Na nota do “Quadro 3.4. - Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional”.

<sup>21</sup> O CFP solicitou informação sobre o total de cativos iniciais resultantes da POE/2020, tendo o MF respondido que essa informação não se encontra disponível. De acordo com a Proposta de Lei do OE/2020, as cativações iniciais resultantes da lei do OE e do decreto-lei de execução orçamental terão que ser inferiores, no seu conjunto, a 90% do valor global dos cativos iniciais aprovado em 2017 (que nesse ano atingiu 1,9 mil M€, dos quais 0,4 mil M€ relativos à reserva orçamental).

<sup>22</sup> Por exemplo, de acordo com o n.º 36 da Circular da DGO n.º 1394, de 5 de novembro de 2019, as entidades devem orçamentar 14 meses de salário, independentemente da data em que se planeia fazer a contratação de trabalhadores.

<sup>23</sup> De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, o único documento do OE sujeito a aprovação na Assembleia da República é a proposta de lei do Orçamento do Estado, que contém o articulado e os designados “mapas da lei” em contabilidade pública (previstos no artigo 32.º da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).



correspondem a tetos máximos, sendo aprovadas pela Assembleia da República sempre em termos brutos, ou seja, sem estarem afetadas por abatimentos. Contudo, o relatório da POE/2020 não apresenta uma desagregação por rubrica do abatimento de 590 M€, o que seria recomendável em termos do aumento da transparência do processo orçamental.

**As “outras despesas correntes” deverão aumentar 5,8% em 2020.** Esta variação corresponde a um acréscimo de 289 M€, dos quais 85 M€ no âmbito da contribuição financeira para o orçamento da União Europeia e 60 M€ correspondentes a uma parte da dotação provisional para 2020 (Quadro 6). A atenuar o aumento desta rubrica está subjacente uma poupança de aproximadamente 90 M€ no contexto do exercício de revisão de despesa. Refira-se que os Orçamentos do Estado mais recentes têm vindo a incorporar poupanças significativas decorrentes do exercício de revisão de despesa (que integra iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa), sem que posteriormente sejam fornecidos elementos que permitam avaliar o grau de concretização das medidas adotadas no âmbito desse exercício.



### 3. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E CUMPRIMENTO DAS REGRAS

---

*Para a análise apresentada no presente capítulo devem ter-se em conta as seguintes considerações: 1) a aferição do cumprimento da regra do saldo orçamental tem por base, como denominador, o PIB nominal, tal como definido na lei de enquadramento orçamental; 2) o saldo estrutural calculado no presente capítulo assenta na classificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes segundo os critérios de análise do CFP (ver Caixa 2) e nas componentes cíclicas calculadas em consonância com a metodologia comum acordada na União Europeia. As diferenças obtidas face aos valores apresentados na POE/2020 resultam da diferença de pressupostos na utilização da metodologia comum e pela diferença de classificação das medidas temporárias nos anos de 2017 e 2018. No que respeita à comparação dos valores publicados pela CE (Previsão de Outono), as diferenças são justificadas não só pelo distinto cenário macroeconómico, como pela classificação própria do CFP das medidas temporárias. As divergências apuradas, no seguimento dos pressupostos anteriores, afetam a avaliação do saldo estrutural e conseqüente o ajustamento a que Portugal está obrigado no âmbito da vertente preventiva do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).*

---

#### 3.1 Saldos orçamentais

**A POE/2020 antecipa para 2019 uma estimativa de saldo melhor que o previsto nos dois anteriores documentos de programação orçamental (POE/2019 e PE/2019).**

Apesar da comparação da mais recente estimativa do MF se encontrar influenciada pela mudança de base estatística de contas nacionais atrás referida, esta estimativa incorpora um impacto de medidas temporárias no saldo mais desfavorável (0,2 p.p. do PIB) do que a considerada no OE/2019. Esta diferença é fundamentalmente explicada pelo maior montante da injeção de capital realizado no Novo Banco. Expurgando o impacto anteriormente referido, obter-se-ia um excedente orçamental de 0,4% do PIB superior aos 0,2% do PIB que estariam implícitos na POE/2019. Este maior excedente orçamental reflete uma perspetiva mais favorável do MF para as variáveis orçamentais, em particular das contribuições sociais, conjuntamente com controlo do nível da despesa, cujo crescimento estimado pelo MF deverá ficar abaixo do PIB nominal.

**Para 2020, a proposta de orçamento prossegue uma estratégia de consolidação que continua a beneficiar do contributo dado pelos juros.** O MF prevê a eliminação do desequilíbrio orçamental em 2020, atingindo-se um excedente orçamental de 0,2% do PIB. Esta melhoria será explicada pela diminuição da despesa com juros (0,17 p.p. do PIB), pela redução do impacto desfavorável dos efeitos de natureza temporária (0,11 p.p. do PIB), assim como por uma ligeira melhoria no saldo primário estrutural (0,05 p.p. do PIB).

Quadro 7 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB				Variação (em p.p. do PIB)			
	2017	2018	OE/2020		2017	2018	OE/2020	
			2019	2020			2019	2020
<b>Saldo Primário</b>	<b>0,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-0,8	0,0	0,4	0,7	1,5	0,8	0,4	0,2
Ajustado do ciclo	-3,4	-1,2	-0,9	-0,5	-2,1	2,2	0,4	0,3
<b>Saldo estrutural</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
Primário estrutural	2,5	2,6	2,8	2,8	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>por memória</i>								
medidas temporárias ou não recorrentes	-2,2	-0,5	-0,5	-0,4	-2,6	1,7	-0,1	0,1
hiato do produto*	0,8	1,6	1,5	1,5	2,0	0,7	0,0	0,0
componente cíclica	0,4	0,8	0,8	0,8	1,0	0,4	0,0	0,0
juros	3,8	3,4	3,1	2,9	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: \*em percentagem do produto potencial. As semi-elasticidades utilizadas correspondem às da CE tendo o hiato do produto sido recalculado pelo CFP com base na metodologia comunitária (utilização do programa CONV resultante da Autumn Forecast de 2019 da Comissão Europeia). As medidas temporárias e não recorrentes refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF na totalidade do período temporal apresentado. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

**Em 2020, e à semelhança do que tem vindo a ser observado em orçamentos anteriores, o défice orçamental previsto em contas nacionais será inferior ao da ótica da contabilidade de caixa.** Esta circunstância resulta da diferente ótica de registo subjacente a cada um dos sistemas contabilísticos. À semelhança do verificado em 2019, trata-se de uma situação que mantém um afastamento da monitorização mensal das contas públicas obtidas a partir da ótica de caixa, daquele que resulta do apuramento em contabilidade nacional. Tal como em 2019, o sinal positivo do total dos ajustamentos em 2020 conduz a um apuramento do saldo em contas nacionais melhor do que o previsto na ótica de caixa. Assim, para 2020, o valor dos ajustamentos em contas nacionais ascende a 1954 M€ (0,9 p.p. do PIB) refletindo um ajustamento substancial entre as duas óticas contabilísticas, explicado sobretudo pelos ajustamentos relativos à especialização do exercício, que corrige os dados da ótica de caixa (recebimentos e pagamentos) ao exercício a que respeita a transação que os origina. Este ajustamento significativo é fundamentado pelos (i) ajustamentos temporais que o MF prevê para as Entidades Públicas Reclassificadas (1107 M€); (ii) pelo *accrual* dos juros (737 M€); (iii) pelo pagamento de pensões implícito às transferências de fundos de pensões arrecadadas em anos passados não ser considerado despesa em contas nacionais (490 M€); (iv) por garantias (222 M€); e (v) pelos ajustamentos temporais relativos a impostos e contribuições sociais (199 M€). Em sentido inverso concorrem, fundamentalmente, os ajustamentos relativos à neutralidade dos fundos europeus (-740 M€) e a rubrica outros ajustamentos (-67 M€).

#### Caixa 2 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2019 e 2020

A identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes constitui um dos elementos essenciais para o cálculo do saldo estrutural, a par da determinação da componente cíclica. O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal. Este tipo de medidas não apresenta, em regra, efeitos permanentes que afetem o saldo

orçamental. Assim, de modo a poder identificar o esforço de consolidação orçamental em termos estruturais, os agregados orçamentais são ajustados dos respetivos efeitos. O quadro seguinte identifica as medidas temporárias ou medidas não recorrentes consideradas pelo CFP na análise das contas públicas para 2019 e 2020, subjacentes à POE/2020.

Quadro 8 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Medidas temporárias ou não recorr. (impacto no saldo)</b>	<b>-951</b>	<b>-1 098</b>	<b>-905</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>
<b>Receita</b>	<b>166</b>	<b>51</b>	<b>145</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
Recuperação de garantia do BPP	166	51	145	0,1	0,0	0,1
<b>Despesa</b>	<b>1 117</b>	<b>1 149</b>	<b>1 050</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Recapitalização do Novo Banco	891	1 149	600	0,4	0,5	0,3
Ativos por impostos diferidos			130			0,1
Incêndios florestais	130			0,1		
Pagamentos extraor. por decisões judiciais (Mun. Lisboa)	96		160	0,0		0,1
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP			80			0,0
Indemin. da IP à subconcessão do Algarve Litoral			80			0,0

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

As medidas consideradas pelo CFP como temporárias ou não recorrentes para o ano de 2019 e 2020 são, de uma forma global, medidas cuja análise já foi objeto de classificação em anteriores relatórios. Assim, no lado da receita identifica-se a medida relativa à recuperação do remanescente da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP), cuja recuperação integral a POE/2019 previa em 2018, o que não veio acontecer. A sua classificação como medida temporária assenta no facto da receita extraordinária a obter, resultar da reversão de uma operação de apoio ao sistema financeiro que em 2010 afetou negativamente o saldo das AP.

No que respeita à despesa, identificam-se, em grande parte, medidas já anteriormente classificadas pelo CFP como temporárias. Neste domínio referem-se um grupo de medidas com impacto em 2019 e 2020, cuja natureza se enquadra no apoio excecional ao sistema financeiro, concretamente: o aumento de capital no Novo Banco (recapitalização) por ativação do mecanismo de capital contingente acordado no âmbito do processo de alienação daquela instituição financeira e a conversão em créditos tributários de ativos por impostos diferidos. Além destas, considera-se, ainda, a medida relativa aos pagamentos extraordinários por decisões judiciais referentes ao Município de Lisboa, que, apesar de prevista para ano de 2019 (POE/2019), ocorrerá agora em 2020, segundo o MF. A classificação como medida temporária decorre do facto da despesa associada a vários processos ter uma elevada probabilidade de se verificar, na sequência daqueles processos puderem vir a transitar em julgado. Nesta circunstância, a despesa, a ocorrer, terá uma natureza extraordinária, uma vez que resultará de uma decisão judicial.

A novidade introduzida pela POE/2020 assenta na classificação como medidas temporárias de duas operações com impacto na despesa, concretamente: (i) devolução de contribuições ao Banco de Portugal, na sequência da transferência da vertente de garantia de depósitos do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos e (ii) a indemnização da Infraestruturas de Portugal (IP) à subconcessão do Algarve motivada pela recusa de visto por parte do Tribunal de Contas. No primeiro caso estamos perante uma medida que procede à transferência da vertente de garantia de depósitos do FGCAM para o FGD com o objetivo de concentrar a função de garantia em Portugal num único fundo de garantia de depósitos, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto. Com esta alteração, separa-se a função de garantia de depósitos da vertente assistencialista que o

FGCAM também assegura. Concretizada esta transformação, o FGCAM deverá transferir para o Banco de Portugal o montante que resulta das contribuições deste para o FGCAM. Após a devolução destas contribuições, o FGCAM transforma-se num património autónomo funcionando junto da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo. Tratando-se de uma transformação que visa dar cumprimento à criação de um sistema europeu de garantias de depósitos, tal como previsto no terceiro pilar da União Bancária, a presente despesa que resulta da devolução das contribuições ao Banco de Portugal pelo FGCAM configura uma operação enquadrável no âmbito do apoio excecional ao sistema financeiro.

No que se refere, à despesa prevista que resulta da indemnização da Infraestruturas de Portugal (IP) à subconcessão do Algarve, o CFP solicitou esclarecimentos ao MF. A explicação avançada pelo MF indicou que está neste momento em curso, uma avaliação do tribunal que determine a validade jurídica do contrato relativo à vigência do seu prazo, de modo a se poder apurar o valor de uma possível indemnização a pagar pela IP. Sobre esta matéria, o MF acrescenta que a IP, por uma questão de prudência, registou esta responsabilidade já como despesa para 2020, por reconhecer que a mesma é contingente. Este encargo a confirmar-se, cuja resolução depende de uma decisão judicial, configura a natureza de uma despesa extraordinária.

Neste entendimento, o CFP classifica a despesa resultante da devolução das contribuições do FGCAM ao Banco de Portugal e do pagamento de indemnizações pela IP como medidas temporárias ou não recorrentes. Esta classificação poderá ser objeto de revisão em face de informação adicional que coloque em causa a presente avaliação.

### 3.2 Ajustamento orçamental e postura da política orçamental

**De acordo com as previsões do MF, em 2020 o valor do saldo estrutural recalculado<sup>24</sup> subjacente à POE/2020 deverá continuar a convergir para o Objetivo de Médio Prazo (OMP).** Os cálculos do CFP apontam para que o saldo estrutural se situe em -0,1% do PIB potencial, aproximando-se do OMP (0% do PIB potencial para o triénio 2020-2022). Este resultado tem subjacente uma estimativa de saldo estrutural para os anos de 2019 e 2020 que reforça a margem de segurança necessária em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal.<sup>25</sup> Esta margem possibilita à política orçamental responder às flutuações cíclicas normais por via da atuação dos estabilizadores automáticos sem incorrer na situação de défice excessivo.

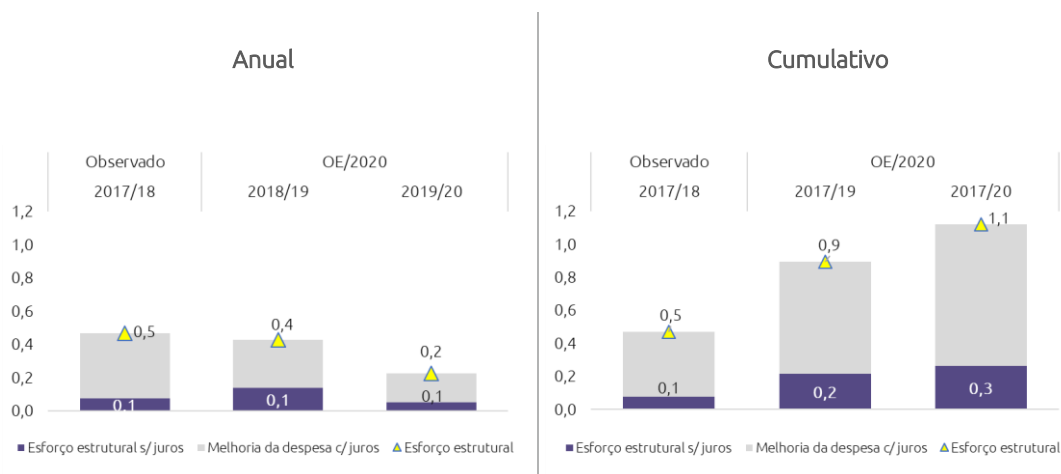
**O esforço orçamental<sup>26</sup> deverá continuar a depender essencialmente do contributo da redução dos encargos com juros, de acordo com a POE2020** (Gráfico 13). De acordo com os valores subjacentes à POE/2020, em termos cumulativos no período de 2017 a 2020, verificar-se-á uma melhoria estrutural de 1,1 p.p. do PIB, dos quais mais três quartos se ficarão a dever ao contributo da redução dos encargos com juros (0,9 p.p. do PIB) e o restante ao esforço orçamental que decorre da ação governativa (melhoria de 0,3 p.p. do saldo primário estrutural).

<sup>24</sup> O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e temporárias segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a metodologia comum acordada na EU, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2020.

<sup>25</sup> Em termos técnicos, o défice estrutural estimado é inferior ao “valor mínimo de referência” que corresponde atualmente a -1% do PIB para 2019 e -1,3% para 2020 (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition).

<sup>26</sup> Medido pela variação do saldo estrutural.

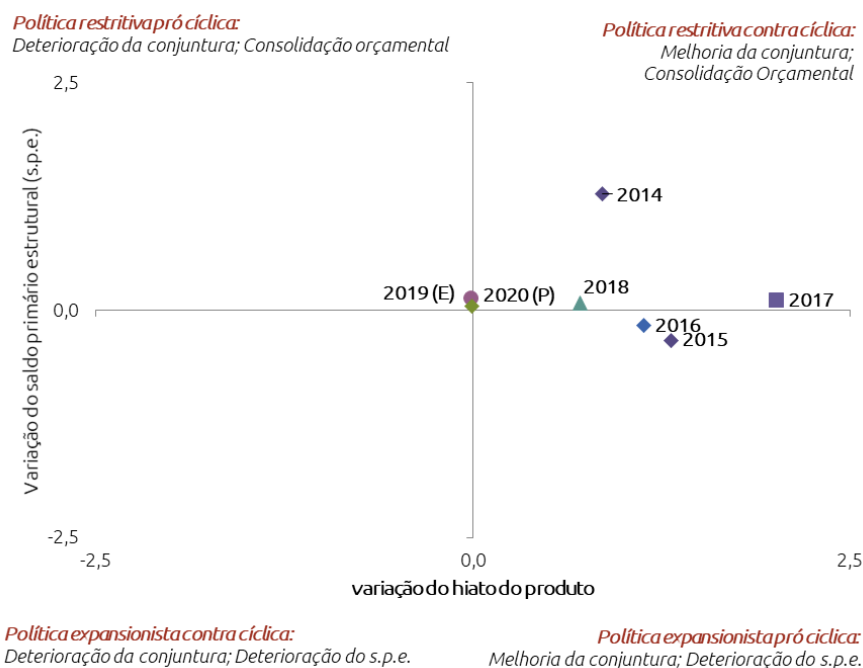
Gráfico 13 – Esforço orçamental (p.p. do PIB)



Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: Os valores encontram-se expurgados do efeito do ciclo e do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes (Caixa 2). As variações podem não corresponder necessariamente às somas dos valores em pontos percentuais do PIB devido a arredondamentos.

**Em 2020, a postura da política orçamental deverá permanecer neutral, em linha com a posição estimada para 2019.** A sua determinação é medida pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, conjugada com a variação do hiato do produto. Para 2020, o recálculo efetuado pelo CFP para o saldo primário estrutural aponta para uma variação praticamente nula (0,05 p.p. do PIB), num contexto conjuntural onde, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2020 se verificará uma estabilização da conjuntura económica (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2020]



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. E- Estimativa, P – Previsão.

### 3.3 Cumprimento das regras orçamentais

No quadro das regras de supervisão orçamental acordados a nível europeu, Portugal encontra-se desde 2017 sujeito às regras definidas no âmbito da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O conjunto de regras aplicáveis neste contexto estabelece que as finanças públicas de cada Estado-Membro deverão efetuar progressos que garantam, numa primeira fase, o ajustamento estrutural necessário para atingir o objetivo de médio prazo (OMP) e, numa segunda fase, a preservação de uma posição orçamental sólida que assegure a sua permanência no OMP. A aferição da trajetória de ajustamento adequada em direção àquele objetivo determina que a sua avaliação seja efetuada com base no indicador do saldo estrutural e do indicador de referência da despesa (“Benchmark”). Uma vez atingido o OMP (com base na avaliação dos resultados de execução do ano t-1) e assegurada a permanência naquele objetivo, os Estados-Membros poderão desviar-se dos requisitos de cumprimento da taxa de referência da despesa, exceto se a superação do OMP for explicada pelo impacto significativo de ganhos inesperados na receita. Em caso algum, nesta segunda fase, poderá ser desencadeado um Procedimento por Desvio Significativo. Em paralelo com estes progressos deverá ser igualmente garantido o cumprimento das disposições transitórias da regra da dívida, que para Portugal vigoram no triénio 2017-2019. Decorrido este período transitório (a partir de 2020) Portugal ficará obrigado ao cumprimento da regra geral de redução da dívida. Esta regra estabelece que o excesso do rácio da dívida pública em relação ao limite de 60%, diminua ao longo de três anos, a uma taxa média anual de 1/20, podendo o seu incumprimento conduzir à abertura de um procedimento por défice excessivo.

No âmbito do cumprimento das disposições previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento, as mais recentes recomendações dirigidas a Portugal determinam que o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) seja atingido em 2020, em paralelo, com uma utilização de ganhos inesperados na receita para acelerar a redução do rácio da dívida pública.<sup>27</sup> Esta recomendação do Conselho da União Europeia de 9 de julho de 2019 foi reenquadrada, por ocasião das previsões de outono de 2019 da Comissão Europeia (CE). Nestas previsões, as autoridades europeias antecipam que Portugal em 2019 se encontre a 0,4 p.p. do PIB do OMP, pelo que, para assegurar aquele objetivo em 2020, “a taxa de crescimento nominal da despesa primária líquida não deve exceder 1,7%, o que corresponde a uma melhoria do saldo estrutural 0,4% do PIB”.

Com base na informação disponível e na classificação própria de medidas temporárias e não recorrentes, o CFP estima que a melhoria programada do saldo estrutural subjacente ao OE/2020 ascenda a 0,2 p.p. do PIB em 2020 e a 0,4 p.p. em 2019. Estes valores comparam com a variação de 0,3 p.p. em 2020 e 0,2 p.p. do PIB em 2019 apresentados pelo MF no Relatório da POE/2020. O cálculo do CFP sustenta-se nos saldos orçamentais apresentados na POE/2020, no hiato do produto subjacente à previsão macroeconómica do Governo recalculado de acordo com a metodologia comum e na classificação de medidas temporárias e não recorrentes do CFP<sup>28</sup>. Esta estimativa aponta para uma melhoria programada do saldo estrutural, em 2019 (0,4 p.p. do PIB) inferior ao necessário para garantir a melhoria de 0,5 p.p. do PIB estabelecida na lei de enquadramento orçamental (LEO)<sup>29</sup> e a melhoria de 0,6 p.p. do PIB decorrente da recomendação do Conselho da União Europeia para 2019.<sup>30</sup> Apesar deste desvio, estima-se que o saldo estrutural (recalculado) para 2019 seja negativo em 0,3% do PIB. A convergência para aquele objetivo implica que em 2020, o saldo estrutural registasse uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB. De acordo com a previsão do MF para 2020, a melhoria programada para o saldo estrutural recalculado é de 0,2 p.p. do PIB, o que coloca aquele indicador a 0,1 p.p. do PIB de distância do OMP correspondente a um saldo estrutural equilibrado, o que é um valor próximo do objetivo.

---

<sup>27</sup> O ajustamento estrutural recomendado deve ter em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais para as quais foi autorizado, em 2018, um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, cujo montante transitado para 2020 ascende a 0,04% do PIB, “correspondente às despesas adicionais decorrentes das medidas excecionais de prevenção de incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais sem precedentes de 2017”.

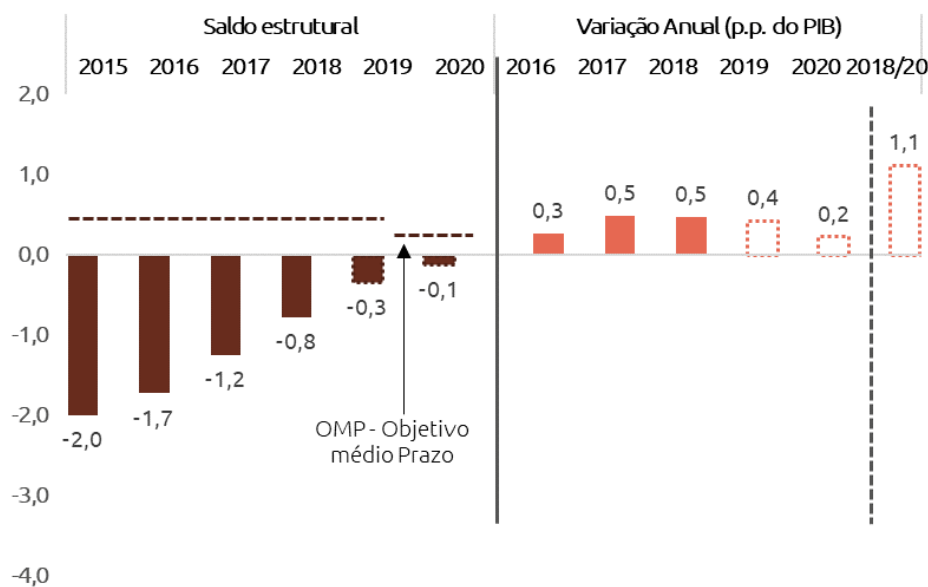
<sup>28</sup> A estimativa de variação do saldo estrutural em 2019 é sensível à classificação de medidas *one-off*. Caso se utilizasse a quantificação de medidas temporárias e não recorrentes do Ministério das Finanças chegar-se-ia a uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB em 2019.

<sup>29</sup> O n.º 6 do artigo 12.º-C da Lei de Enquadramento Orçamental (na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho) estabelece que, “enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 [p.p. do PIB]”.

<sup>30</sup> O Conselho da União Europeia recomendou a 13 de julho de 2018 que “em 2018 e 2019, Portugal tome medidas no sentido de assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 0,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB.” - Recomendação do Conselho da União Europeia COM (2018) 421 final, de 23 de maio de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal.



Gráfico 15 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados do efeito do ciclo económico e do efeito líquido de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 2). O critério do CFP de classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes não coincide com o considerado pelo MF para os anos anteriores a 2019. Esta diferença assume particular relevância no cálculo do CFP para a variação do saldo estrutural.

A melhoria programada do saldo estrutural prevista para 2020 aponta para o risco de desvio face ao ajustamento estrutural necessário para atingir o OMP. Este desvio de 0,1 p.p. do PIB, embora se encontre dentro do limite segundo o qual uma avaliação *ex post* da Comissão Europeia (CE) pode considerar que um Estado-Membro se encontra no respetivo OMP,<sup>31</sup> sinaliza, no âmbito da presente avaliação *ex ante*, (que não se baseia ainda nos resultado de execução), a existência do risco de desvio. A natureza do risco de desvio em 2020 mantém-se quando considerada a média dos desvios calculada para os anos de 2019 e 2020. No conjunto daqueles anos o desvio médio é inferior a 0,25% do PIB.<sup>32</sup> Em qualquer das circunstâncias (anual ou média de dois anos), considerando a reduzida distância para o OMP, a avaliação *ex ante* efetuada aponta para um risco de desvio.

A evolução prevista para o saldo estrutural em 2020, não reflete um progresso compatível com o cumprimento do valor de referência (*benchmark*) da despesa.<sup>33</sup> A leitura do esforço orçamental com base no indicador da despesa, que exclui os juros e

<sup>31</sup> Por convenção, a Comissão considera que um Estado-Membro está no seu OMP, se o cálculo apontar para um valor de até ¼ pontos percentuais do PIB do seu OMP. Esta convenção tem sido aplicada ao longo do tempo, e pretende dar nota da inevitável incerteza em determinar a posição precisa do saldo estrutural. Para 2020 tem ainda de se ter em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais de 0,04% do PIB para as quais foi autorizado um desvio temporário.

<sup>32</sup> De acordo com os artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento n.º 1466/97 da Comissão Europeia, no caso de um Estado-Membro que não tenha atingido o Objetivo de Médio Prazo (OMP), um desvio face ao ajustamento necessário é considerado significativo se for de, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB num determinado ano ou se for de pelo menos 0,25 p.p. do PIB em dois anos consecutivos.

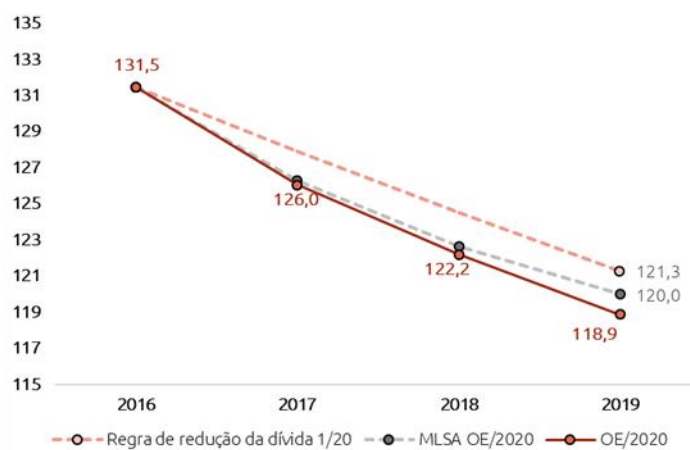
<sup>33</sup> O agregado em análise não corresponde ao total da despesa pública das administrações públicas, mas antes a um agregado de despesa primária corrigido (ver explicação apresentada na Caixa 3).

não capta os ganhos inesperados na receita (elementos que têm vindo a beneficiar a leitura do esforço orçamental quando se utiliza o saldo estrutural) aponta para que em 2020 a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida seja superior à taxa de referência aplicável. Com base na informação fornecida pelo MF, os cálculos do CFP apontam para o crescimento nominal programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias não recorrentes, de 4,2% (ver Caixa 3). Este valor excede o aumento máximo recomendado de 1,7%, (taxa de referência aplicável à despesa), levando a um desvio do crescimento programado daquela despesa primária de -0,9% do PIB, em 2020. Este resultado, que já exclui o efeito das medidas temporárias e não recorrentes, reflete um desvio superior ao limite máximo de 0,5%, o que aponta para um risco de desvio significativo em 2020. A natureza desse desvio permanece, mesmo considerando a média dos desvios dos anos de 2019 e 2020 (-1,1% do PIB).

**Considerando a leitura global fornecida pelos dois pilares de avaliação da trajetória de ajustamento, concretamente a proximidade de convergência do saldo estrutural ao OMP, o ritmo de ajustamento previsto aponta para um risco de desvio em 2020.** Para efeitos de avaliação do cumprimento das regras orçamentais da vertente estrutural do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a expectativa de cumprimento do OMP terá de ser confirmada na avaliação “*ex post*” a realizar na primavera de 2021, em simultâneo com uma projeção de evolução do saldo estrutural para os anos seguintes que assegure a permanência de uma posição orçamental no OMP. Caso estes desenvolvimentos não se confirmem será necessária uma avaliação geral (“*overall assessment*”) realizada pela CE que determine um possível desvio face à trajetória de ajustamento recomendada.

**A trajetória de evolução do rácio da dívida para os anos 2019 e 2020 apresentada na POE/2020 aponta para o cumprimento dos requisitos da regra de redução da dívida estabelecidos na vertente preventiva do Pacto Estabilidade e Crescimento.** No último ano do período de vigência de aplicação da regra transitória para a dívida (2017-2019), os cálculos do CFP com base na estimativa do rácio da dívida pública do MF para 2019 (118,9% do PIB), indicam um progresso suficiente para assegurar o cumprimento da regra de redução da dívida em 2019. Este progresso que é aferido por uma variação do saldo estrutural (recalculado) para 2019 (0,4 p.p. do PIB) acima do requerido pelo ajustamento estrutural linear mínimo MLSA (-0,7 p.p.) sinaliza a sua conformidade com os requisitos da regra transitória da dívida. Para 2020, uma vez que rácio da dívida estimado para 2019 é superior a 60% do PIB, Portugal passa a estar sujeito ao cumprimento da regra geral de redução da dívida. De acordo com a previsão do rácio da dívida pública para 2020 constante na POE/2020 (116,2% do PIB), a informação disponível para avaliar a conformidade com o critério da dívida aponta para o cumprimento da regra geral de redução da dívida nesse ano (ver Caixa 4).

Gráfico 16 – Regra de redução da dívida pública no último ano do período transitório - 2019 (% do PIB)



Fontes: MF e cálculos do CFP.

### Caixa 3 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (Expenditure Benchmark)

A aferição do cumprimento da regra resulta do algoritmo de cálculo adotado pela Comissão Europeia (CE). A informação utilizada pelo CFP para o cálculo do desvio sustenta-se na estimativa e previsão fornecida pelo Ministério das Finanças, respetivamente para os anos de 2019 e 2020, e nos dados da CE constantes das previsões da primavera de 2017, 2018 e 2019.

O presente exercício insere-se no âmbito de uma avaliação *ex ante* que tem por objetivo indicar a existência ou não de risco de desvio significativo. Os quadros seguintes apresentam os passos para o cálculo que determinam a verificação do cumprimento da regra conforme descrita na [Caixa disponibilizada no sítio internet do CFP – Benchmark da despesa](#).

**Cálculo da despesa agregada corrigida:** Utiliza informação de algumas das componentes da despesa e receita das administrações públicas subjacentes à estimativa para 2019 e previsão para 2020 apresentadas na POE/2020, bem como informação específica constante nos quadros anexos ao Projeto Plano de Orçamento 2020 enviado às autoridades europeias, exceto o montante das medidas temporárias e não recorrentes que segue a classificação do CFP (Caixa 2).

## Quadro 9 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€)

CÁLCULO DA DESPESA AGREGADA CORRIGIDA	2019	2020	Fórmulas
<b>Despesa das Administrações públicas</b>	<b>91,4</b>	<b>94,8</b>	(1)
Juros	6,5	6,4	(2)
Despesa pública em programas da UE cobertos por receita proveniente de fundos da UE	0,7	0,9	(3)
Formação Bruta de Capital Fixo coberta por financiamento nacional	3,5	4,0	(4)
Média Anual da Formação Bruta de Capital Fixo entre t-3 e t	2,9	3,4	(5)
Despesa cíclica com subsídios de desemprego	-0,1	0,0	(6)
Total de medidas discricionárias da receita	0,0	0,0	(7)
Medidas temporárias e não recorrentes da receita	0,1	0,1	(8)
Medidas temporárias e não recorrentes da despesa	-1,1	-1,1	(9)
Medidas temporárias e não recorrentes	-1,1	-0,9	(10)=(8)+(9)
Total de medidas discricionárias da receita (MDR) líquidas de medidas temp. e não recorr.	0,1	-0,1	(11)=(7)-(8)+(9)ano <sub>(t-1)</sub>
<b>Despesa agregada corrigida* (nominal)</b>	<b>83,7</b>	<b>87,0</b>	(12)=(1)-(2)-(3)-(4)+(5)-(6)
Despesa agregada corrigida excl. medidas temp. e não recorr.* (nominal)	82,6	85,9	(13)=(12)+(9)
Despesa agregada corrigida excl. MDR(a) e medidas na Receita por obrigatoriedade da Lei (MROL)	83,7	86,9	(14)=(12)-(7)
Despesa agregada corrigida excl. MDR(a), MROL e medidas temp. e não recorr.* (nominal)	82,5	86,0	(15)=(13)-(11)
<b>Crescimento anual da despesa pública líquida em %</b> (nominal)	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	(16)=100*[(14)-(12) <sub>t-1</sub> ]/(12) <sub>t-1</sub>
<b>Crescimento anual da despesa pública líq. excl. med. Temp. e não recorr. em %</b> (nominal)	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	(17)=100*[(15)-(13) <sub>t-1</sub> ]/(13) <sub>t-1</sub>

Fontes: MF e CE. Cálculos do CFP. Nota: A despesa cíclica com subsídios de desemprego utiliza o recálculo da NAWRU efetuada pelo CFP de acordo com metodologia comum da CE. MDR: Medidas discricionárias do lado da receita.

**Cálculo da taxa de referência:** Utiliza a informação da CE constante nas previsões da primavera de 2018 e 2019 relativas: (i) à taxa média de crescimento do produto potencial a 10 anos; (ii) deflador do PIB; (iii) Despesa primária em rácio do PIB.

## Quadro 10 – Cálculo da taxa de referência do benchmark da despesa

Cálculo da taxa de referência aplicável do benchmark da despesa	2019	2020	Fórmulas
<b>Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (real)</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,0</b>	(18)=(19) - (20)
Média geométrica da taxa de crescimento do Produto Potencial de 10 anos (real)	0,8	1,0	(19)
SF 2018   Ano 2019 com base no horizonte [2013 - 2022]	0,8		
SF 2019   Ano 2020 com base no horizonte [2014 - 2023]		1,0	
Margem de convergência recalibrada	1,5	1,0	(20)=(21) x (22)
Margem de convergência	1,2	1,2	(21)= 50 / (22)
Despesa primária do (Ano n-1) em % PIB com base no SF Ano (n-1)	40,5	41,0	(22)
Ajustamento mínimo recomendado >= 0,6	0,6	0,4	(23)
Deflador do PIB (variação % )   Avaliação do Ano n com base no SF Ano (n-1)	1,4	1,6	(24)
<b>Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (nominal)</b>	<b>0,7</b>	<b>1,7</b>	(25)=[(1+(18)/100)*(1+(24)/100)-1]x100

Fontes: CE. Cálculos do CFP. Nota: SF Ano (n-1) significa Spring Forecast da CE relativo ao ano anterior ao da informação em análise, ou seja, a análise do ano de 2020 utiliza a previsão da primavera de 2019 (SF 2019).

**Aferição do cumprimento da regra:** Exercício que procede à comparação do resultado obtido por cada um dos indicadores acima identificados de forma a apurar o desvio e a distância do mesmo face ao limite máximo estabelecido de 0,5% do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos.

## Quadro 11 – Aferição de benchmark da despesa

Desvio do benchmark da despesa ajustado de medidas temporária e não recorrentes	2019	2020	Fórmulas
Desvio no ano t (em mil M€)	-2,7	-2,0	(26)=[(8)-(17)]/100*(13) t-1
PIB nominal	210,8	217,8	(27)
<b>Desvio no ano t, se negativo é um excesso face à taxa de referência da despesa</b> (em % do PIB)	<b>-1,3</b>	<b>-0,9</b>	(28)=(26)/(27)*100
<b>Desvio médio entre t-1 e t</b> (em % do PIB)		<b>-1,1</b>	(29)=Média[(28) t-1 ,(28)]

Fontes: CE. Cálculos do CFP. Nota: Um desvio com sinal negativo, significa um excesso em relação ao benchmark, (Quadro 10). Este excesso de despesa implica para cada uma daqueles anos, um risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado, uma vez que é superior ao limite máximo admitido de 0,5%. Considerando a análise para o conjunto daqueles anos, o risco de desvio significativo mantém-se. O desvio médio

de -1,1% do PIB é superior ao limite máximo cumulativo admitido que é de 0,5% do PIB, (o mesmo é dizer 0,25% do PIB em cada um dos anos).

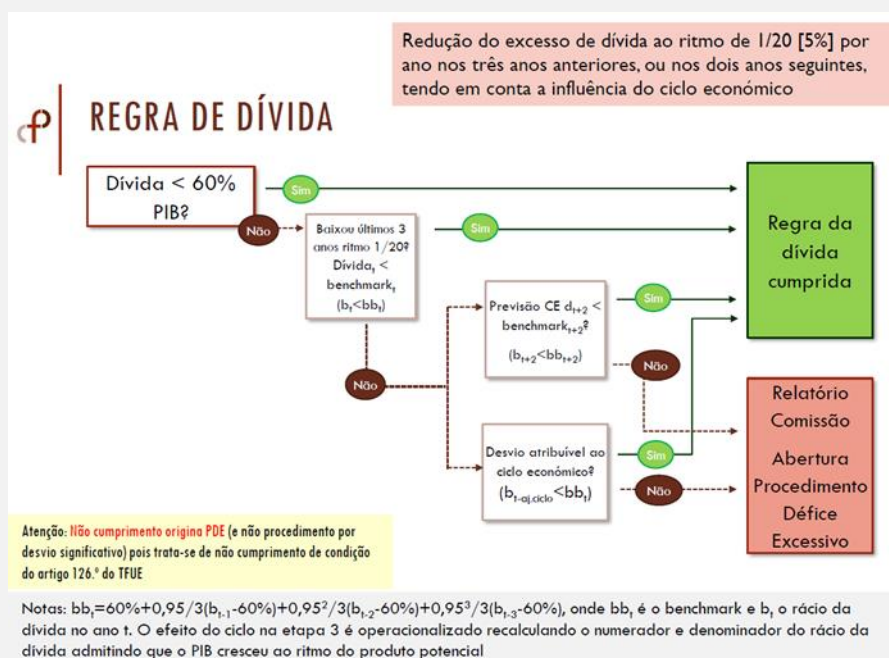
#### Caixa 4 – Aferição do cumprimento do critério da dívida

A conformidade com o critério da dívida tem de ser aferida nos casos em que o rácio da dívida de um dado Estado-Membro exceda 60% do PIB. Os progressos realizados por Portugal, durante o período de aplicação da regra transitória para a Dívida (2017-2019) permitiram colocar o rácio da dívida numa trajetória descendente, ainda que, acima do limite estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Nesta situação, cada Estado membro tem de garantir uma redução suficiente do rácio da dívida, a um ritmo satisfatório, que lhe permita aproximar-se do valor de referência deste indicador (60% do PIB).

O cumprimento da trajetória de redução do rácio da dívida, assim como, o ritmo com que essa diminuição se realiza verifica-se, caso o excesso do rácio da dívida em relação ao valor de referência diminuir nos três anos anteriores a uma taxa média anual de 1/20. Nesta avaliação deverá ser igualmente considerado a influência do ciclo económico no ritmo de redução da dívida, tal como estabelecido no Regulamento (CE) 1467/97. O requisito do critério da dívida será também cumprido se as previsões orçamentais da Comissão apontarem para que a redução necessária do excesso ocorra durante o período de três anos que abrange os dois anos seguintes ao último ano para o qual os dados estão disponíveis.

Neste entendimento, a avaliação do cumprimento do critério da dívida é aferida segundo três abordagens: (i) abordagem retrospectiva (*Backward looking rule*); (ii) abordagem prospetiva (*foreward looking rule*), e a (iii) consideração do impacto do ciclo económico na dívida (*Cyclical adjusted debt*). As abordagens retrospectivas e prospetivas são calculadas de acordo com um horizonte de três anos, por forma a que o cálculo não seja afetado por picos de dívida. Elimina-se, assim, a volatilidade que resultaria da aplicação de uma regra anual. A correção cíclica constitui uma outra etapa da avaliação que visa garantir que a violação do valor de referência para o cumprimento do critério da dívida não pode ser atribuída à influência do ciclo económico. Neste caso, o rácio da dívida terá de ser ajustado e depois comparado com o valor de referência da dívida, de modo a aferir se se confirma o incumprimento do critério da dívida. Caso o incumprimento da regra de redução da dívida se verifique nas três abordagens acima referidas, está-se perante a violação da condição do artigo 126.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Nesta circunstância é desencadeado a abertura de um Procedimento por Défice Excessivo (PDE). O esquema seguinte sistematiza as etapas a observar no processo de avaliação do cumprimento do critério da dívida.

Quadro 12 – Etapas do processo de avaliação da regra de redução da Dívida Pública



No âmbito da avaliação do cumprimento do critério da dívida para 2020, a informação disponível apesar de não fornecer os elementos suficientes para aferir a abordagem prospetiva, permite concluir que a abordagem retrospectiva aponta para o cumprimento do critério da dívida em 2020. A diferença entre o rácio da dívida em percentagem do PIB previsto para 2020 pelo MF (116,15%) e o valor de referência da dívida calculado pela abordagem retrospectiva (116,23%) permite calcular um gap de -0,1% do PIB. Este valor negativo indica que o rácio da dívida bruta em percentagem do PIB previsto pelo MF para 2020 assegura a conformidade com a regra geral de redução da dívida.

### 3.4 Quadro plurianual de programação orçamental (QPPO)

Nos termos do artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>34</sup> estabelece-se que com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado (OE) apresentada após tomada de posse do Governo deve ser apresentada e debatida simultaneamente uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). A atualização deste quadro de programação, para os quatro anos seguintes, deve ser anual em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade (PE). Em 26 de outubro de 2019 a tomada de posse do XXII Governo Constitucional, justificou a apresentação da *Proposta de Lei (PPL) n.º 6/XIV*, em simultâneo com a POE/2020, tendo por objeto a aprovação do QPPO para o período de 2020 a 2023. O anterior QPPO corresponde ao aprovado pela Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março de 2016, na redação dada pelas leis do OE de 2017 a 2019, que o atualizaram. A este respeito importa notar que, ao contrário dos Orçamentos de Estado, os projetos do QPPO que acompanham os Programas de Estabilidade não têm força de Lei nem são votados na Assembleia da República.

<sup>34</sup> Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

O limite de despesa para 2020 inscrito no QPPO mostra-se compatível com o objetivo do saldo em contas nacionais (0,2% do PIB). A coerência entre aqueles dois referenciais pode ser aferida através de um exercício *Top-Down* conforme apresentado no Quadro 13. O apuramento desse limite de despesa tem subjacente a previsão dos ajustamentos que, a partir do objetivo do saldo em contas nacionais (533 M€), conduzem à determinação daquele objetivo na ótica da contabilidade pública (défice de 1421 M€). Conhecida esta restrição, assim como, a previsão de saldo para as administrações subnacionais (administração regional e local) e para a segurança social, é calculado o objetivo de saldo para a administração central. O valor de despesa efetiva para este subsector para 2020 (considerando a expectativa de não utilização integral das dotações orçamentais) é determinado pela soma entre a receita efetiva e o saldo orçamental previsto para a AC. O valor máximo de despesa da AC em contabilidade pública é apurado somando ao anterior resultado a designada “expectativa de não utilização integral das dotações orçamentais” (590 M€). A diferença entre o valor global da despesa da AC e a despesa financiada por receita própria determina o valor máximo de despesa da administração central coberta apenas por receitas gerais<sup>35</sup> (54 509 M€), ou seja, o limite de despesa previsto no QPPO para 2020.

Quadro 13 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2020 (M€)

<b>1. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional)</b>	<b>533</b>
<b>2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública</b>	<b>-1 954</b>
<b>Efeito do registo segundo a especialização do exercício</b>	<b>-1 307</b>
Impostos e contribuições sociais	-199
Juros a receber / pagar	-737
Outras contas a receber (-)	740
Outras contas a pagar (+)	-1 111
<b>Ajustamento de diferença de Universo</b>	<b>0</b>
<b>Outros Ajustamentos</b>	<b>-647</b>
<b>3. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(1)+(2)]</b>	<b>-1 421</b>
a) Saldo das Adm. Regional e Local	611
b) Saldo da Seg. Social	2 730
<b>4. Saldo da Administração Central [(3)-(a)-(b)]</b>	<b>-4 762</b>
<b>c) Receita Efetiva</b>	<b>66 777</b>
Receita Fiscal	48 044
Outra Receita Corrente	16 104
Receita de Capital	2 630
<b>d) Valor da despesa efetiva da AC [(c)-(4)]</b>	<b>71 539</b>
<b>e) Expectativa de não utilização integral das dotações orçamentais</b>	<b>590</b>
<b>f) Valor Máximo da Despesa efetiva da AC [(d)+(e)]</b>	<b>72 129</b>
<b>g) Despesa financiada por receitas próprias</b>	<b>17 621</b>
<b>5. Limite de despesa da AC fin. por receitas gerais (QPPO) [f)-(g)]</b>	<b>54 509</b>

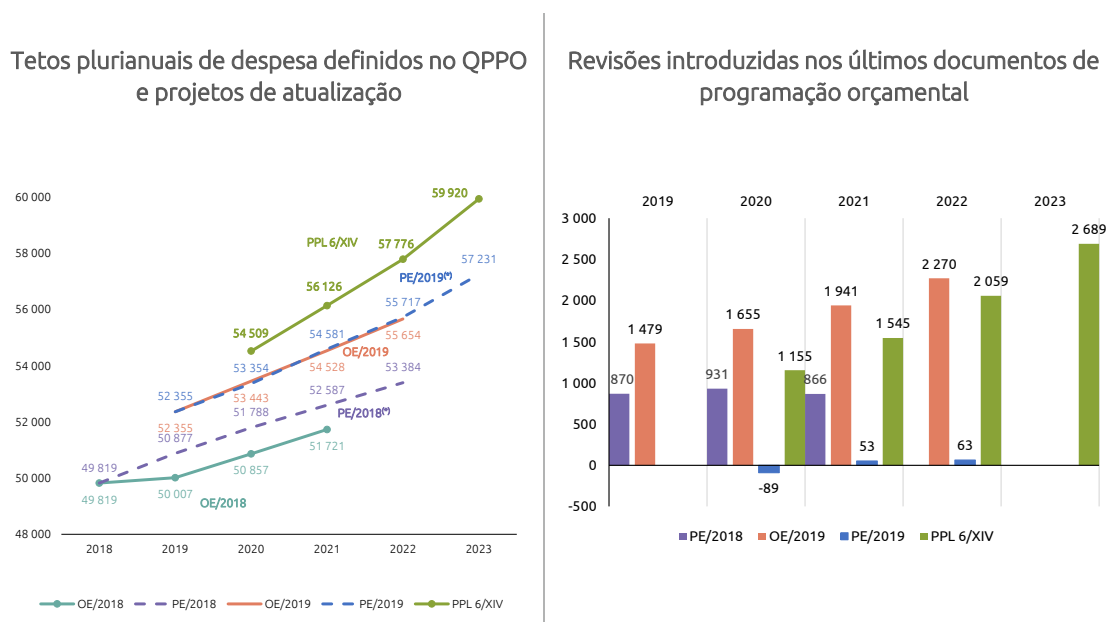
Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: AC – Administração Central.

<sup>35</sup> Corresponde essencialmente a despesa financiada por impostos. O QPPO não abrange a despesa financiada por receita própria dos serviços (por exemplo, taxas). Ver, a este propósito, o Glossário de Finanças Públicas do CFP.

Para o período 2021-2023, não se dispõe de informação que permita avaliar a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais. De facto, à semelhança de anos anteriores, continua a não ser cumprido o disposto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO, que determina que conjuntamente com o QPPO devem ser publicadas as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.

A PPL n.º 6/XIV preconiza a revisão em alta dos limites de despesa da administração central financiada por impostos, nomeadamente para o ano a que respeita a proposta orçamental, comparativamente aos limites avançados pelo Programa de Estabilidade, de abril de 2019. Conforme se pode observar, nos últimos dois anos, com exceção deste último documento de programação orçamental, os tetos plurianuais de despesa para os quatro anos do horizonte móvel do QPPO têm sido sempre revistos em alta (painel esquerdo do Gráfico 17).

Gráfico 17 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: (\*) Projetos de atualização do QPPO, sem força de Lei nem votação na Assembleia da República. A magnitude das revisões é calculada face ao documento de programação orçamental imediatamente anterior para cada um dos anos em comum no período considerado (por exemplo, as do PE/2018 são calculadas relativamente aos limites do OE/2018). Quanto ao OE/2019, foi considerado o valor inicial e não o corrigido em novembro de 2019. De acordo com o MF, a despesa financiada por receitas de impostos aumentou 7 M€ em resultado de «uma alteração orçamental ao nível da dotação centralizada para regularização de passivos e aplicação de ativos, que se traduziu no aumento da despesa efetiva por contrapartida da dotação de ativos financeiros.»

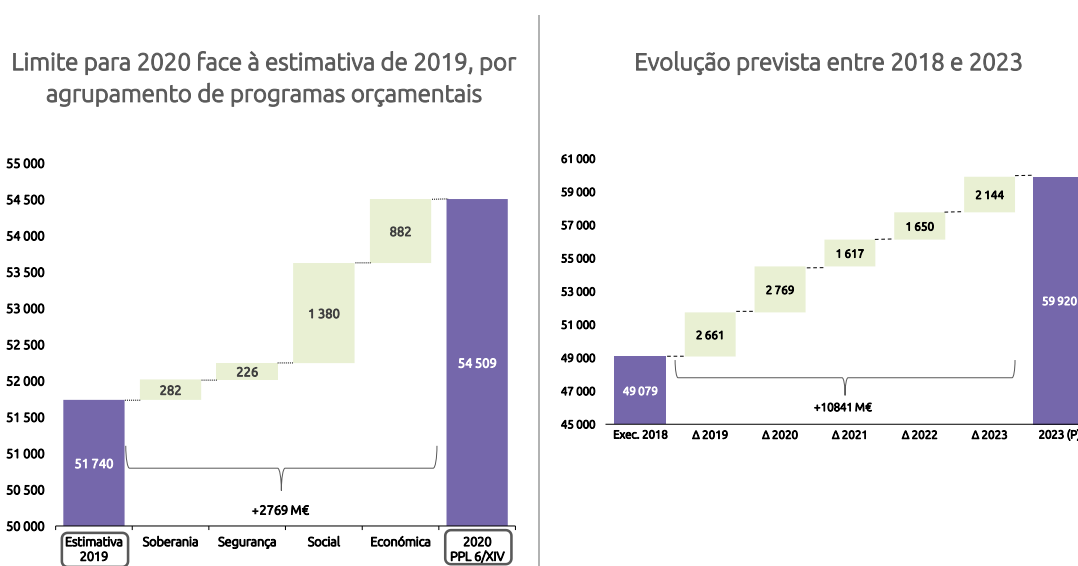
O limite de despesa da administração central para 2020 previsto pela PPL n.º 6/XIV é superior ao avançado no PE/2019. O projeto de atualização do QPPO incluído no PE/2019 considerou também limites superiores de despesas para os anos de 2021 e 2022, embora tenha revisto em baixo o limite para 2020, relativamente aos aprovados pela Lei do OE/2019. No entanto, a magnitude da atualização a realizar pela PPL n.º 6/XIV é bastante superior ao projeto apresentado no PE/2019 (painel direito do Gráfico 17). Com efeito, para 2020, a PPL n.º 6/XIV revê em alta o limite de despesa em 1066



M€, quando o projeto do QPPO subjacente ao PE/2019 indicava mesmo uma revisão em baixa do limite da despesa da AC em 89 M€.

O novo QPPO constante da PPL n.º 6/XIV incorpora sucessivos acréscimos de despesa, concentrando-se os maiores aumentos em 2019 e 2020. Tendo em conta dados da estimativa do MF em contabilidade pública por Programa Orçamental, a despesa efetiva da administração central financiada por receita gerais em 2019 terá ficado abaixo do teto previsto pelo OE/2019. Dos dados disponíveis quanto à estimativa do MF para 2019 em contabilidade pública é possível obter a despesa de atividades financiada por receitas gerais (51 098 M€), a que crescem cerca de 642 M€ de despesa relativa a projetos<sup>36</sup> num total de 51 740 M€ (24,5% do PIB estimado para 2019 pelo MF). Admitindo estes pressupostos, a execução do QPPO em 2019 terá ficado 615 M€ abaixo do teto fixado pelo OE/2019. Esta estimativa implicaria um acréscimo total de despesa de 10 841 M€ de 2019 a 2023 (painel direito do Gráfico 18).

Gráfico 18 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior; a variação em 2019 resulta da estimativa de execução apurada para esse ano de acordo com informação do MF. (P) – Previsão.

O crescimento previsto da despesa da AC financiada por impostos para 2020 deve-se sobretudo ao reforço nas áreas Social e Económica. Com base na estimativa para 2019, o aumento do limite daquela despesa deverá ascender a 2 769 M€ (painel esquerdo do Gráfico 18). Na área Social, o crescimento decorre em grande medida do reforço do Programa Orçamental Saúde em 968 M€, enquanto na área Económica é sobretudo o acréscimo do Programa Finanças (925 M€) que contribui para o respetivo aumento, em resultado da consideração neste programa dos valores relativos à dotação provisional e

<sup>36</sup> Do relatório que acompanha a POE/2020 é possível obter da estimativa do MF para 2019, por soma dos valores constantes dos quadros detalhados dos 18 programas orçamentais, um total de 695 M€ relativos a financiamento nacional dos quais 642,2 M€ respeitam a receitas gerais, de acordo com informação adicional prestada pelo MF.

dotações centralizadas no MF.<sup>37</sup> O acréscimo do limite do agrupamento relativo à Soberania (282 M€) reflete o crescimento das transferências do OE para as administrações locais e regionais ao abrigo das leis de financiamento do subsector (Caixa 5). Em sentido contrário, são de assinalar as diminuições dos limites do Programa Gestão da Dívida Pública (-105 M€), refletindo a expectativa de menor despesa de juros a pagar pelo Estado, bem como do Programa relativo à Educação<sup>38</sup> (-205 M€). A respeito deste último, note-se que, o relatório da POE/2020 refere desde logo a perspetiva de reforço no decurso de 2020 desta despesa (p. 155), apesar de não incluir essa expectativa no orçamento inicial.

**A experiência relativa à aplicação do QPPO continua a mostrar a ineficácia deste instrumento no sentido da responsabilização orçamental no médio e longo prazo.** A utilidade do QPPO como suporte da formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual depende em larga medida do respeito pelos tetos de despesa estabelecidos. No entanto, e à semelhança do QPPO anterior, a PPL n.º 6/XIV do qual consta o novo QPPO refere que os limites para os anos de 2021 a 2023 são indicativos, em sentido contrário ao que refere a LEO, no articulado atualmente em vigor.<sup>39</sup> Acresce que a experiência tem revelado que os limites do QPPO são apenas indicativos, não condicionando a elaboração das propostas orçamentais anuais, uma vez que, os tetos constantes dos projetos do QPPO incluídos nos Programas de Estabilidade são posteriormente objeto de alteração legal através do Orçamento do Estado.

---

<sup>37</sup> Este efeito de base decorre de, no orçamento inicial, ser incluído, no limite estabelecido para o Programa Finanças, a dotação provisional e dotações centralizadas no MF cujas dotações acabam por ser aplicadas como contrapartida de reforço de outras rubricas da despesa em todos os programas orçamentais. Em 2019, esse valor foi de 593,9 M€, enquanto para 2020 se encontra previsto um total de 769,6 M€. Para o aumento previsto para este Programa em 2020, contribuiu ainda os acréscimos das transferências da UE relativas à contribuição de Portugal e de outras dotações específicas do MF.

<sup>38</sup> Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.

<sup>39</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO (articulado da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual), os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes. Refira-se que o artigo 35.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, aplicável apenas partir de abril de 2020 nos termos da prorrogação introduzida pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, considera a substituição do QPPO por um “Quadro plurianual das despesas públicas” (QPDP). Para além de um limite de despesa total e por missão de base orgânica este novo QPDP deve incluir também as projeções de receitas, por fonte de financiamento, de forma compatível com os objetivos constantes do programa de estabilidade. Os limites de despesa passam a ser vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.



## 4. DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado

O limite de endividamento direto do Estado previsto para 2020 aponta para que seja compatível com a cobertura das necessidades líquidas de financiamento. De acordo com os cálculos realizados pelo CFP prevê-se que o endividamento global direto em 2020, se situe 0,7 mil milhões abaixo do limite de 10 mil milhões estabelecido na proposta de lei do OE/2020 (n.º 1 do artigo 128.º). Para este cálculo contribui a soma i) do défice orçamental da administração central em contabilidade pública (5,4 mil M€); ii) da aquisição líquida consolidada de ativos financeiros (4,5 mil M€); e iii) da expectativa da não utilização integral das dotações orçamentais da administração central (0,6 mil M€).

O MF prevê uma redução das necessidades brutas de financiamento do Estado em 2020, motivada essencialmente por menores amortizações de dívida de médio e longo prazo. De acordo com a POE/2020 espera-se que as amortizações e anulações de dívida sejam inferiores em 3,9 mil M€ ao verificado em 2019 (Quadro 18). Tal justifica-se pela diminuição de amortizações de médio e longo prazo, no montante de 6,7 mil M€, que mais do que compensam o aumento das amortizações de curto prazo (2,7 mil M€). No que respeita às necessidades líquidas de financiamento o MF prevê que estas registem um ligeiro decréscimo, uma vez que o maior défice orçamental do subsector Estado é compensado pela diminuição da aquisição líquida de ativos financeiros. Desta forma, o menor volume de amortizações e anulações explica 95% da diminuição das necessidades brutas de financiamento (-4,1 mil M€).

Quadro 14 – Necessidades de financiamento do Estado em 2019 - 2020 (M€)

Necessidades de Financiamento	2019		2020		Var. 2020/19	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
<b>1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)</b>	<b>9 803</b>	<b>19</b>	<b>9 577</b>	<b>21</b>	<b>-226</b>	<b>-2</b>
a) Défice Orçamental	4 194	8	5 874	13	1 680	40
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	5 609	11	3 703	8	-1 906	-34
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
<b>2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)</b>	<b>40 484</b>	<b>81</b>	<b>36 589</b>	<b>79</b>	<b>-3 895</b>	<b>-10</b>
d) CA + CT	3 914	8	4 103	9	189	5
e) Dívida de curto prazo em euros	21 697	43	24 398	53	2 701	12
f) Dívida de mlp em euros	14 812	29	8 108	18	-6 704	-45
g) Dívida em moeda não euro	87	0	0	0	-87	-100
h) Fluxos de capital swaps (Liq.)	-26	0	-20	0	6	-23
<b>3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)</b>	<b>50 287</b>	<b>100</b>	<b>46 166</b>	<b>100</b>	<b>-4 121</b>	<b>-8</b>

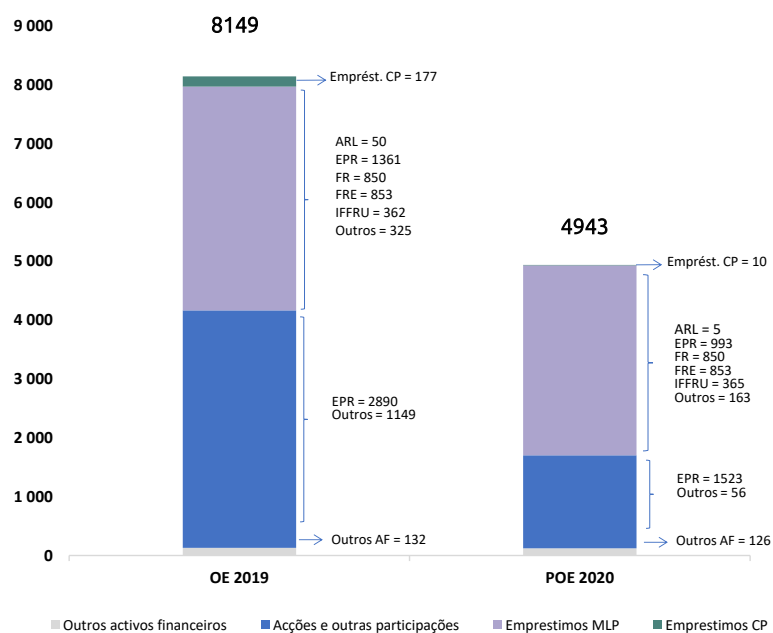
Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: E = Estimativa e P = Previsão.

Os pagamentos antecipados efetuados em 2019 justificam o menor montante de amortizações de dívida fundada prevista para 2020. O pagamento antecipado ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) no montante de 2 mil M€, bem como a recompra de títulos de Obrigações do Tesouro (OT) existentes no mercado (superior a 4 mil M€), refletem uma estratégia de alisamento do perfil de amortizações. Esta

estratégia evita a concentração de pagamentos de maior volume num determinado ano, e implicou, em 2019, um aumento das amortizações de dívida de médio e longo prazo. Para 2020, o MF espera que este montante diminua, uma vez que não estão previstos quaisquer pagamentos do empréstimo ao abrigo dos Fundos Europeus e que a previsão apresentada na POE/2020 não inclui possíveis recompras de OT.

**Em 2020, a previsão de menores necessidades líquidas de financiamento é sobretudo explicada pela expectativa de diminuição da aquisição de ativos financeiros.** O MF espera uma menor despesa com ativos financeiros, num total de 4,9 mil M€ em 2020, que compara com a estimativa de 8,2 mil M€ em 2019. Destaca-se a redução da despesa com ações e outras participações, de 4 mil M€ para 1,6 mil M€ (Gráfico 19), nomeadamente através de menores dotações de capital atribuídas ao Metropolitano de Lisboa, à Infraestruturas de Portugal, à Comboios de Portugal e às Empresas Públicas Não Financeiras. Está ainda prevista uma diminuição da despesa com empréstimos, tanto de médio e longo prazo como de curto prazo. De acordo com a informação recebida pelo CFP, é expectável que a despesa destinada aos Fundos de Resolução (Nacional e Europeu), num total de 1,7 mil M€ (0,8 p.p. do PIB) não seja realizada na totalidade em 2020 (apesar de se encontrar orçamentada desde o OE/2016).

Gráfico 19 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€)

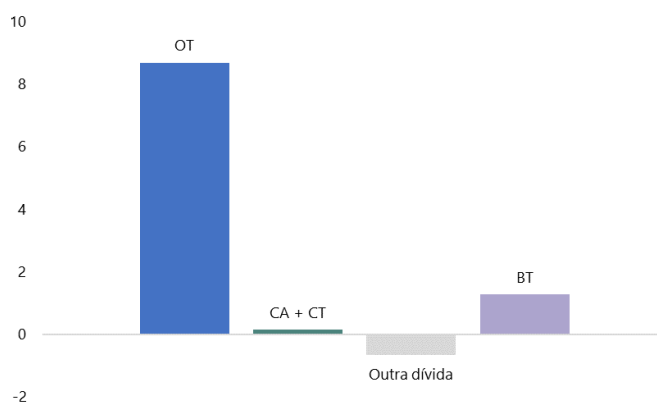


Fontes: DGO e MF. Cálculos do CFP. | Nota: P = Previsão.

Para assegurar as necessidades brutas de financiamento do Estado para 2020, o MF prevê que a emissão de dívida a realizar seja assegurada na quase totalidade por Obrigações do Tesouro (OT). A previsão da POE/2020 aponta para que as emissões de OT (16,7 mil M€) sejam superiores às amortizações (8 mil M€), resultando num financiamento líquido anual de 8,7 mil M€ (Gráfico 17). O saldo de Bilhetes do Tesouro (BT) deverá aumentar, contribuindo com 1,3 mil M€ para o financiamento do Estado. Em sentido oposto, o financiamento a obter por via de CEDIC e de CEDIM deverá decrescer (-0,6 mil M€ no conjunto), contribuindo assim para a diminuição da Outra dívida. Com um impacto marginal no financiamento destacam-se os Certificados de

Aforro (CA) os Certificados do Tesouro (CT) para os quais se espera um saldo ligeiramente positivo (0,2 mil M€) e nulo, respetivamente. No total, antecipa-se que o financiamento líquido do Estado se situe em 9,5 mil M€, valor de encaixe.<sup>40</sup>

Gráfico 20 – Composição do financiamento em 2020 (mil M€, valor de encaixe)



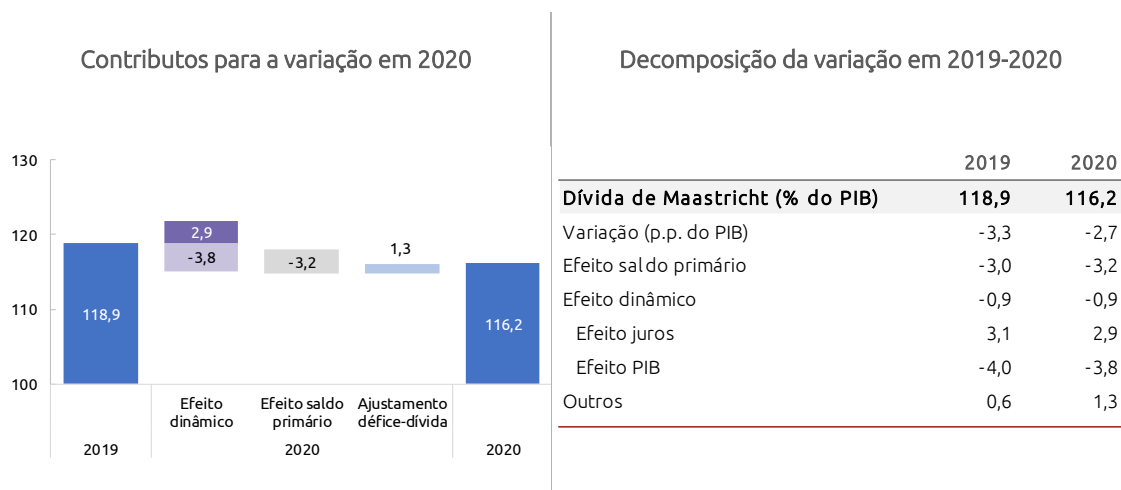
Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Outra dívida inclui CEDIC, CEDIM, outra dívida de curto prazo, outra dívida de médio e longo prazo e outra dívida não euro e fluxos de capital de swaps.

## 4.2 Dinâmica da dívida

Para 2020, o MF prevê que o rácio da dívida pública atinja 116,2% do PIB, prosseguindo a trajetória de redução iniciada em 2017. Este resultado representa uma redução de 2,7 p.p. do PIB face ao estimado para 2019. Esta evolução é explicada pelo contributo favorável do saldo primário e, em menor escala, do efeito dinâmico, o qual reflete um crescimento do PIB nominal superior ao efeito dos juros. Da redução de 2,7 p.p. prevista para 2020, o MF espera que o saldo primário explique 3,2 p.p. do PIB. O impacto desfavorável dos juros (2,9 p.p.) deverá ser mais do que compensado pelo efeito do PIB nominal (-3,8 p.p.), resultando num efeito dinâmico favorável que contribui com 0,9 p.p. para a redução do rácio. Já o ajustamento défice-dívida desfavorável deverá contribuir com 1,3 p.p. para um aumento do rácio da dívida. Esta dinâmica da dívida assemelha-se ao verificado em 2019, destacando-se apenas o ajustamento défice-dívida mais desfavorável (0,6 p.p. em 2019 face a 1,3 p.p. em 2020) (Gráfico 22).

<sup>40</sup> Equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

Gráfico 21 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: MF e cálculos do CFP. | Nota: E = Estimativa e P = Previsão.

De acordo com a POE/2020, o peso dos juros no PIB deverá continuar a apresentar uma trajetória descendente. Desde 2016 que os juros em percentagem do PIB registam uma diminuição, passando de 4,9% em 2014 para 2,9% em 2020 na previsão do MF. Entre 2016 e 2018 a variação anual rondou um decréscimo de 0,4 p.p., enquanto para 2019 se espera um decréscimo de 0,3 p.p. e de 0,2 p.p. para 2020 (Quando 23). Esta diminuição é maioritariamente explicada pelo efeito preço, embora se antecipe que em 2020 este esteja próximo do efeito *stock*. As condições de financiamento favoráveis, fundadas na manutenção da política de compra de ativos do BCE e na melhoria da notação e perceção de risco da dívida da República, permitiram que os juros nominais a pagar passassem de 8,5 mil M€ em 2014 para 6,9 mil M€ em 2018, prevendo-se uma diminuição para 6,5 e 6,4 mil M€ em 2019 e 2020, respetivamente.

Quadro 15 – Contributos para a variação dos juros

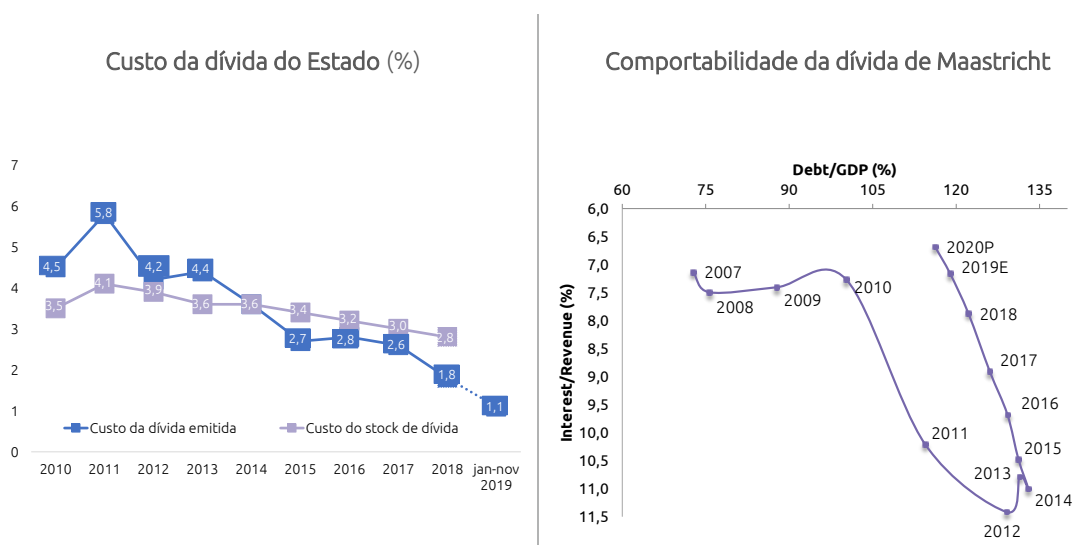
	Stock de dívida pública	Stock médio de dívida pública	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita	Variação do peso dos juros no PIB	Contributos para a $\Delta$ dos juros		
	(% do PIB)	(% do PIB)	(3)	(%)*	(p.p.)	Efeito <i>stock</i>	Efeito preço	Efeito cruzado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>2015</b>	131,2	132,1	4,6	3,5	-0,30	0,00	-0,29	0,00
<b>2016</b>	129,2	130,2	4,1	3,2	-0,43	-0,06	-0,38	0,01
<b>2017</b>	126,0	127,6	3,8	3,0	-0,37	-0,08	-0,30	0,01
<b>2018</b>	122,2	124,1	3,4	2,7	-0,39	-0,10	-0,30	0,01
<b>2019</b>	118,9	120,5	3,1	2,6	-0,29	-0,10	-0,20	0,01
<b>2020</b>	116,2	117,6	2,9	2,5	-0,17	-0,08	-0,10	0,00

Fontes: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente=t e ano anterior=t-1;; DP = dívida pública; (1)=DP/PIB; (2)=[(1)t-(1)t-1]/2]; (3)=Juros / PIB; (4)=(3) t / (2) t); (5)=[(4)t-1\*((2)t-(2)t-1)]+[(2)t-1\*((4)t-(4)t-1)]+[(2)t-(2)t-1]\*((4)t-(4)t-1)]; (6)= (4)t-1\*((2)t-(2)t-1); (7)=(2)t-1\*((4)t-(4)t-1); (8)= ((2)t-(2)t-1)\*((4)t-(4)t-1).

\* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2020 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente. No entanto, apesar das diferenças metodológicas, os valores apresentados são semelhantes aos da POE/2020 para 2019-20.

O custo da dívida direta do Estado para 2020, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, poderá continuar a beneficiar da trajetória de redução do peso dos juros no PIB. Até novembro, o custo médio da dívida emitida pelo Estado fixou-se em 1,1%, o que compara com 1,8% em 2018. Desde 2014 que o custo médio dos BT, OT e MTN emitidos apresenta uma trajetória descendente, contribuindo para a diminuição do custo total da dívida direta do Estado. Uma vez que esta última representa cerca de 98% da dívida consolidada das AP, esta melhoria nos custos de financiamento do Estado traduz-se numa evolução favorável da comportabilidade da dívida pública (Gráfico 24, painel direito). Assim, a diminuição dos juros nominais a pagar, juntamente com o aumento da receita das AP e uma dinâmica favorável do crescimento do PIB face à dívida nominal implicam uma melhoria na capacidade de Portugal para suportar no seu orçamento a totalidade dos encargos decorrentes da dívida.

Gráfico 22 – Custo e comportabilidade da dívida



Fontes: IGCP e MF. Cálculos do CFP.

As previsões do MF para 2020 enquadram-se no intervalo de previsões das instituições internacionais. O MF antecipa uma diminuição de 2,7 p.p. do PIB do rácio da dívida, enquanto as instituições esperam que a mesma decresça entre 2,2 e 2,8 p.p. do PIB. Para ambos os anos, as previsões da CE e OCDE caracterizam-se por antecipar rácios de dívida mais elevados, enquanto o FMI é a instituição internacional que prevê uma evolução mais favorável da dívida em percentagem do PIB (Quadro 21, painel da esquerda). Deve referir-se, no entanto, que as previsões do FMI se baseiam na série da dívida anterior à revisão que passou a incluir os montantes associados aos juros capitalizados dos certificados de aforro.

## Quadro 16 – Previsões internacionais e sustentabilidade

Evolução da dívida pública (% PIB)

	2019	2020
MF	118,9	116,2
FMI	117,6	114,8
CE	119,5	117,1
OCDE	119,3	117,1

Indicadores de sustentabilidade para Portugal (p.p. do PIB)

	MF	CE
S1	1,2	4,3
S2	-0,8	0,7

Fontes: Painel esquerdo - OCDE - Economic Outlook No. 106, novembro 2019; FMI - World Economic Outlook, outubro 2019; MF – POE/2020, dezembro 2019; CE – Autumn 2019 Economic Forecast, novembro 2019. Painel direito - MF e CE – Country Report Portugal, fevereiro 2019.

**A avaliação de riscos de sustentabilidade no médio prazo por parte do MF difere de forma substancial da CE.** De acordo com o MF, o indicador S1<sup>41</sup> situa-se em 1,2 p.p., representando um risco médio. Tal implica que, para alcançar um rácio de dívida de 60% do PIB em 2033, Portugal deverá fazer um esforço adicional acumulado de 1,2 p.p. do PIB no saldo primário estrutural durante os 5 primeiros anos de ajustamento face ao cenário de políticas invariantes (ou seja, 0,24 p.p. por ano). Na perspetiva da CE, este ajustamento acumulado seria superior, nomeadamente de 4,3 p.p. do PIB (0,86 p.p. por ano), representando um risco elevado (Quadro 20, painel da direita). Os cálculos diferem sobretudo no que respeita à previsão para o saldo primário estrutural (2,9% para o MF em 2020 face a 2,3% do PIB para a CE no mesmo ano) e no efeito do PIB nominal considerado. Este último, com um impacto significativo na projeção de médio prazo da dívida pública, apresenta uma queda até 2023 (de 3,8% em 2020 para 1,8% em 2023), estimando-se posteriormente valores superiores a 4% entre 2024 e 2029, e diminuindo entre 2030 e 2033 para 3,1% na previsão do MF. Esta trajetória é mais favorável que a prevista pela CE, na qual o crescimento do PIB se situa entre 2,6% e 2,8% em 2021 e 2023, passando depois para valores em torno de 3% até 2029.

**O indicador de riscos de longo prazo calculado pelo MF aponta para uma avaliação menos desfavorável que a avançada pela CE.** O MF avalia o indicador S2<sup>42</sup> em -0,8 p.p., o que compara com 0,7 p.p. pela CE. Este indicador traduz o ajustamento do saldo primário estrutural necessário para estabilizar o rácio da dívida num horizonte infinito, sendo esse ajustamento mantido constante indefinidamente. Contudo, a estabilização da dívida nesse nível não cumpre o disposto no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Apesar de ambos os valores apontarem para riscos baixos para a sustentabilidade no longo prazo (são inferiores a 2 p.p.), a CE considera que os riscos para a sustentabilidade são médios, devido ao risco elevado na DSA (*Debt Sustainability Analysis*).

<sup>41</sup> S1: o país apresenta um risco de médio prazo baixo se o indicador for inferior a 0 p.p.; risco médio se se situar entre 0 p.p. e 2,5 p.p. e risco elevado de for superior a 2,5 p.p..

<sup>42</sup> S2: o país apresenta um risco de longo prazo baixo se o indicador for inferior a 2 p.p.; risco médio se se situar entre 2 p.p. e 6 p.p. e risco elevado de for superior a 6 p.p..



## Caixa 5 – Comparação da estimativa de 2019 na POE/2020 com a previsão do OE/2019

O financiamento do Estado em 2019 ficou 1,4 mil M€ acima do previsto no OE/2019. Neste documento, antecipava-se um aumento do endividamento líquido de 7,9 mil M€, enquanto na POE/2020 se apresenta uma estimativa de 9,3 mil M€ para o ano em análise. Estes dados revelam, desde logo, uma composição do financiamento diferente da inicialmente prevista (Quadro 15). Apesar da amortização de 2 mil M€ ao FEEF e do menor financiamento através de BT, existiu um aumento do saldo de CEDIC em 4,2 mil M€, um maior financiamento através de produtos de aforro e uma evolução mais positiva do que previsto do saldo de OT. As necessidades brutas de financiamento de 2019 ficaram acima do previsto no OE/2019, em grande parte devido a um maior volume de amortizações. Estas ascenderam a 40,5 mil M€, de acordo com a POE/2020, situando-se 4,3 mil M€ acima do previsto no OE/2019 (Quadro 16). Tal justifica-se maioritariamente pela realização de mais amortizações de médio e longo prazo, destacando-se o pagamento antecipado ao FEEF e as amortizações antecipadas de OT com maturidade em 2020 e 2021. As necessidades líquidas de financiamento também contribuíram para o aumento das necessidades brutas de financiamento, através de um maior défice orçamental e uma maior aquisição líquida de ativos financeiros.

Quadro 17 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2019 (M€)

Necessidades de financiamento	2019P (OE 2019)		2019E (POE 2020)		Diferença POE/2020 vs. OE/2019	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	p.p.
<b>1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)</b>	<b>8 638</b>	<b>19,3</b>	<b>9 803</b>	<b>19,5</b>	<b>1 165</b>	<b>0,2</b>
a) Défice Orçamental	3 638	8,1	4 194	8,3	556	0,2
b) Aquisição Liq. ativos financ. (exceto privatizações)	5 000	11,2	5 609	11,2	609	0,0
c) Receitas de privatização	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)</b>	<b>36 202</b>	<b>80,7</b>	<b>40 484</b>	<b>80,5</b>	<b>4 282</b>	<b>-0,2</b>
d) CA + CT	4 037	9,0	3 914	7,8	-123	-1,2
e) Dívida de curto prazo em euros	21 587	48,1	21 697	43,1	110	-5,0
f) Dívida de mlp em euros	10 647	23,7	14 812	29,5	4 165	5,7
g) Dívida em moeda não euro	90	0,2	87	0,2	-3	0,0
h) Fluxos de capital swaps (Liq.)	-159	-0,4	-26	-0,1	133	0,3
<b>3. Necessidades brutas de financiamento (1) + (2)</b>	<b>44 840</b>	<b>100,0</b>	<b>50 287</b>	<b>100,0</b>	<b>5 447</b>	

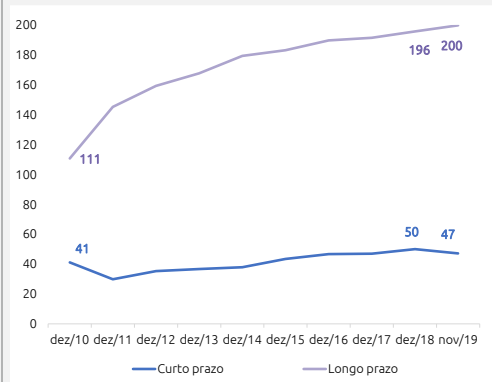
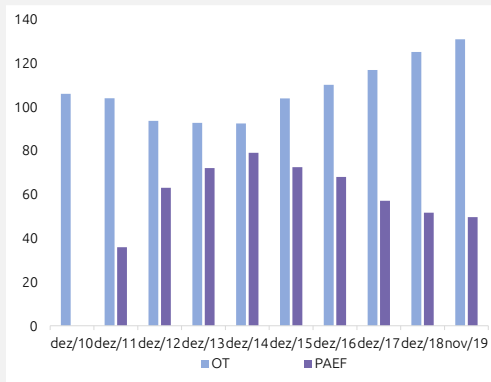
Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Notas: P = Previsão; E = Estimativa. CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

O regresso ao financiamento através dos mercados de dívida possibilitou o pagamento antecipado do empréstimo do PAEF, enquanto se aumentou dívida de longo prazo. Após ter perdido o acesso aos mercados de dívida em 2011, Portugal voltou a financiar-se junto de investidores em janeiro de 2013. Desde então, tem aumentado progressivamente o *stock* de dívida de médio e longo prazo, nomeadamente o saldo de OT, que passou de 92,7 mil M€ em dezembro de 2013 para 130,9 mil M€ em novembro de 2019 (Gráfico 20). Em sentido contrário, desde fevereiro de 2014 que o empréstimo do PAEF, contratado em maio de 2011, vem diminuindo, de um máximo de 80,4 mil M€ para 49,6 mil M€ em novembro 2019. A dívida de curto prazo, por seu turno, após registar um ligeiro decréscimo aquando do início do PAEF, voltou a aumentar para valores próximos dos 50 mil M€.

Gráfico 23 – Evolução do saldo de OT e da dívida de curto e longo prazo (% e p.p. do PIB)

Saldo de OT e empréstimos do PAEF

Dívida de curto e longo prazo



Fontes: IGCP e cálculos do CFP.



## 5. SUBSECTORES

A previsão das Contas das AP, para o ano a que se refere a proposta orçamental e a estimativa para o ano imediatamente anterior, considera a desagregação por subsector institucional: Administração Central (AC), Administração Regional e Local (ARL) e Fundos de Segurança Social (FSS). Os fluxos entre subsectores (por exemplo, as transferências recebidas e as pagas) são expurgados quando se contabiliza a receita e despesa consolidada das AP, o que explica que a soma de receitas e despesas dos subsectores possa ser superior aos totais do conjunto das AP.

### 5.1 Visão comparada

A previsão de excedente orçamental do MF para as administrações públicas sustenta-se nos excedentes orçamentais esperados para os Fundos de Segurança Social e da Administração Regional e Local. O MF prevê que o excedente orçamental destes dois subsectores seja de 654 M€ e 2799 M€, respetivamente, cuja dimensão se mostra suficiente para anular o défice de 2920 M€ previsto para Administração Central, que se encontra afetado pela despesa com transferências ao abrigo das respetivas leis de financiamento dos restantes subsectores (Quadro 18).<sup>43</sup> Em rácio do PIB, o excedente da ARL traduzir-se-á em 0,3% do PIB e o dos Fundos da Segurança Social em 1,3% do PIB, apresentando a Administração Central um défice de 1,3% do PIB<sup>44</sup> (Gráfico 24).

Quadro 18 – Saldo por subsector 2017 – 2020 (M€)

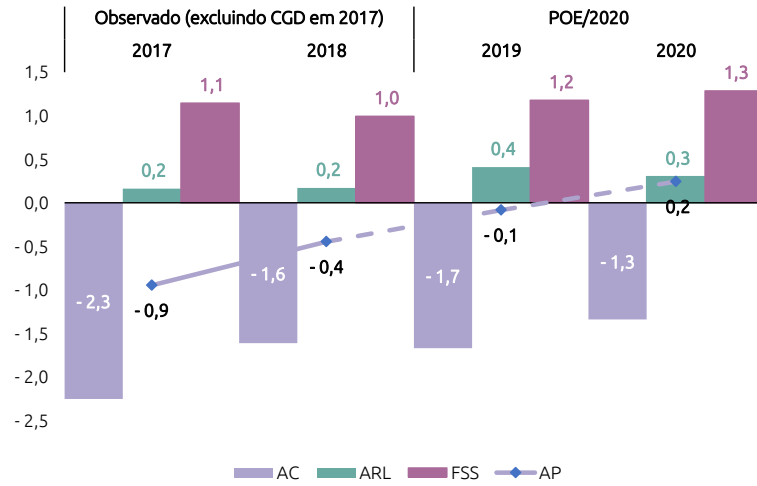
Subsector	Execução		POE/2020		Variação 2019/2020
	2017*	2018	2019	2020	
AC	-4 414	-3 286	-3 519	-2 920	599
AR	10	-38	-17	-26	-9
AL	307	386	881	680	-201
ARL	317	347	864	654	-210
FSS	2 243	2 028	2 481	2 799	318
<b>AP</b>	<b>-1 855</b>	<b>-911</b>	<b>-174</b>	<b>533</b>	<b>707</b>

Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: \* Excluindo impacto da operação de recapitalização da CGD.

<sup>43</sup> O que representará, no caso dos FSS, caso se concretize, um novo máximo para este subsector, considerando os dados comparáveis disponíveis desde 2008.

<sup>44</sup> Lei de Bases da Segurança Social (LBSS; [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)), Lei das Finanças Regionais (LFR; [Lei Orgânica 2/2013, de 2 de setembro](#)) e Lei das Finanças Locais (LFL; [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)). A título ilustrativo, refira-se que as transferências ao abrigo da LFR e LFL previstas pela POE/2020 totalizam cerca de 1,6% do PIB previsto para o ano a que se refere a proposta orçamental, enquanto as transferências para cumprimento da LBSS ascendem a 3,2% do PIB.

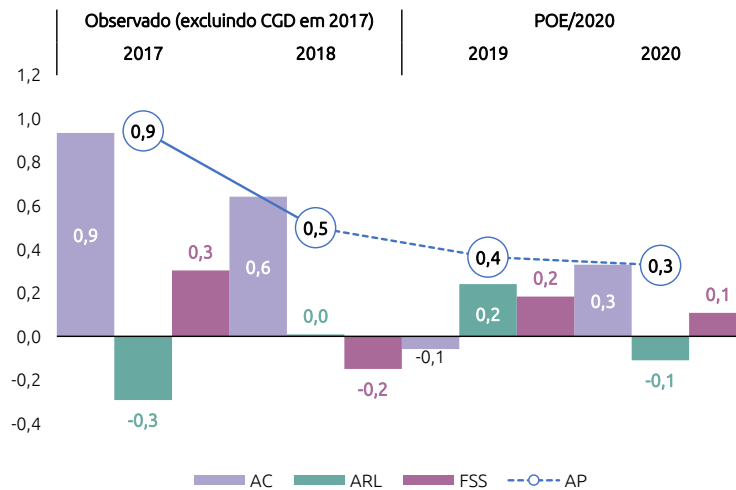
Gráfico 24 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado (% do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O total pode não corresponder à soma exata dos valores apresentados no gráfico para cada subsector devido a arredondamentos. O saldo para 2017 exclui o efeito da recapitalização da CGD.

A Administração Central é o subsector que justifica o maior contributo para melhoria do saldo (0,3 p.p. do PIB). Para os restantes subsectores, prevê-se, no caso dos FSS, um contributo positivo decorrente do aumento do respetivo excedente (0,1 p.p. do PIB), e um contributo negativo da ARL, que traduz a diminuição do saldo previsto para as administrações subnacionais (em 0,1 p.p. do PIB) – Gráfico 25.

Gráfico 25 – Contributo dos subsectores para a melhoria do saldo (p.p. do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O total pode não corresponder à soma exata dos valores apresentados no gráfico para cada subsector devido a arredondamentos.

**A previsão para 2020 mantém praticamente inalteradas as estruturas de receita e da despesa específicas de cada um dos subsectores das AP.** Na AC a receita fiscal representa cerca de três quartos da receita total prevista pelo MF para 2020 enquanto nos FSS a maioria da receita (65%) tem origem nas contribuições sociais, o que decorre da própria natureza do subsector, devendo-se a restante parte às “outras receitas correntes” (31% do total), das quais cerca de três quartos (74%) respeitam à transferência do OE para cumprimento da LBSS. Quanto às Regiões Autónomas (RA), a proporção das receitas próprias (nomeadamente das resultantes dos impostos cobrados nas Regiões) é prevalecte (59% do total da receita)<sup>45</sup>, ao passo que na AL a receita fiscal para 2020 corresponderá a apenas 36% e uma parte significativa da receita será proveniente de transferências do Estado ao abrigo da LFL (28% da receita total). No domínio da despesa, as prestações sociais representam a larga maioria (86%) dos encargos dos FSS previstos para 2020. Por seu turno, na ARL a despesa de capital apresenta um maior peso do que nos restantes subsectores (21% da despesa total versus 7% na AC).<sup>46</sup> Este padrão é idêntico ao de anos anteriores,<sup>47</sup> com exceção do reforço da importância da despesa de capital na ARL (+3,8 p.p., concomitante com o acréscimo esperado quanto às receitas de capital e o efeito de uma medida temporária na despesa<sup>48</sup>), enquanto as despesas com pessoal e consumo intermédio neste subsector perdem peso (-1,9 p.p. e -1,3 p.p., respetivamente).

## 5.2 Subsector da Administração Regional e Local

---

*Os orçamentos das Regiões Autónomas, bem como os dos Municípios e Freguesias, sendo autónomos, são aprovados pelos respetivos órgãos deliberativos.<sup>49</sup> A estimativa para 2019 e a previsão para 2020 analisadas neste ponto correspondem às contas previstas pelo MF no âmbito da POE/2020.*

---

**Para 2020, o MF prevê a deterioração do saldo orçamental das administrações subnacionais, em resultado do agravamento do défice da administração regional e da redução do excedente da administração local.** Para 2019, estima-se que a ARL tenha

---

<sup>45</sup> Sendo que as transferências do OE ao abrigo da LFR correspondem a 17%.

<sup>46</sup> Para a AR e AL a despesa de capital representa 14% e 23%, respetivamente, da despesa total prevista.

<sup>47</sup> As variações superiores a 1,0 p.p. ocorrem apenas nas outras receitas correntes da AC (+1,0 p.p., em resultado, nomeadamente, do aumento relativo a vendas) e na ARL

<sup>48</sup> Pagamento de decisões judiciais por parte do Município de Lisboa. Apesar de prevista no OE/2019 (em 170 M€), esta medida não se concretizou tendo transitado para 2020 no valor de 160 M€.

<sup>49</sup> À data de submissão da POE/2020 ao Parlamento (16 de dezembro de 2019) encontrava-se aprovado o orçamento da Região Autónoma (RA) dos Açores, entretanto publicado - Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro. De acordo com as leis de enquadramento do orçamento da RA da Madeira (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro) e da RAA (Lei n.º 79/98, de 24 de novembro), os orçamentos regionais devem ser votados até 15 de dezembro do ano anterior ao que respeitam. No entanto, no caso da Madeira, não se aplica este prazo, em virtude das eleições legislativas regionais de 22 de setembro de 2019, dando ao governo da Região 90 dias após a tomada de posse (15 de outubro) para submeter a proposta orçamental. No caso dos municípios, a aprovação do orçamento para o ano seguinte deve ocorrer na sessão de novembro de assembleia municipal, enquanto para as freguesias o regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estipula que aquela ocorra na 4.ª sessão ordinária da assembleia de freguesia, em novembro ou dezembro.

alcançado um saldo positivo de 864 M€, enquanto para 2020 se prevê uma redução deste excedente para 654 M€, com o maior contributo a resultar da AL (Quadro 18). Esta evolução suporta-se numa perspetiva de crescimento da despesa total da ARL de 8,9% para 2020, acima do esperado para a receita (6,2%).

**O maior contributo para o aumento da despesa regional e local em 2020 decorre do acréscimo previsto para as “outras despesas de capital”, o qual incorpora o impacto orçamental do pagamento de indemnizações de processos judiciais em curso pelo Município de Lisboa.** A previsão do MF aponta para que esta rubrica registe um crescimento de 413 M€ (250%) em 2020. Para esta evolução contribui, em parte, aquela medida, classificada como temporária e não recorrente cujo impacto de 160 M€, representa mais de um quarto das “outras despesas de capital” previstas para 2020. Embora se trate de uma rubrica residual, em que a estimativa se pode revelar mais difícil, as restantes “outras despesas de capital” não são, contudo, especificadas. A contribuir para o crescimento da despesa, assinala-se, ainda, o aumento de 270 M€ previsto para o investimento do subsector em 2020 (13,9%; sendo esta taxa superior na AR),<sup>50</sup> seguida do consumo intermédio (+117 M€).

**Mais de metade do crescimento da receita da ARL esperado para 2020 advém da receita de capital, a que segue o contributo da receita fiscal.** O acréscimo esperado para a receita de capital (458 M€) ancora-se por um lado, na expectativa de aumento de fundos europeus para cofinanciamento de projetos da ARL, em linha com a previsão do MF para o investimento do subsector. Por outro lado, verifica-se um acréscimo de outras receitas de capital, nomeadamente das transferências de capital do OE para a ARL ao abrigo das leis de financiamento subnacionais (Caixa 6). Em menor escala concorre o aumento da receita fiscal (234 M€) cuja evolução depende da perspetiva favorável para a receita fiscal regional (+5,6%) e local (+3,8%). Para a dinâmica desta última, contribuirá a nova participação no IVA por parte dos municípios em 2020 (62 M€), bem como as perspetivas de crescimento previsto para os dois principais impostos locais, IMI (2,6%) e IMT (1,7%), mais forte do que agora estimado pelo MF para 2019.<sup>51</sup>

**A previsão de diminuição do excedente da ARL comporta riscos, ainda que de sinal diferente.** Cerca de três quartos da referida redução decorre da medida temporária relativa a pagamentos por decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa. A não concretização desta medida constitui um risco ascendente (positivo) relativamente ao saldo orçamental do subsector local, alargando a margem face a outros desvios que possam ocorrer em sentido contrário. Como riscos descendentes assinalam-se os que possam decorrer de encargos com entidades do sector empresarial regional e local que não tenham sido reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas.<sup>52</sup> Outras

---

<sup>50</sup> Na AR esta taxa é de 29,7% (12,1% na AL), refletindo, nomeadamente, as despesas de investimento associadas à recuperação de infraestruturas danificadas nos Açores pelo furacão Lorenzo e ao futuro Hospital Central da Madeira (a comparticipação da AC em 2020 é, de acordo com o previsto na POE, de 17,2 M€, a que deverá corresponder um montante pelo menos igual por parte da RAM, atendendo aos 50% de comparticipação considerados (artigo 68.º do articulado da POE). De assinalar que 45% da despesa de investimento das AP prevista para 2020 diz respeito ao subsector regional e local.

<sup>51</sup> A estimativa do MF para 2019 é de um crescimento de 0,3% do IMI, abaixo do esperado na POE/2019 (2,0%). No caso do IMT a mesma estimativa considera uma variação de 0,7%, menos de um décimo da prevista pela POE/2019 (8,0%).

<sup>52</sup> Por exemplo, os resultantes da dissolução destas entidades ou de injeções de capital e/ou prestação de garantias. Assinala-se, no caso dos Açores, a menção, no relatório que acompanha a proposta de

situações inerentes à POE/2020 com possível impacto orçamental são, no caso da AR: (i) a possibilidade de alteração das transferências para cada RA, no seguimento da atualização, até final de 2020, do PIB regional<sup>53</sup>; (ii) à semelhança de anos anteriores, serem excecionados da regra que impõe o não aumento do endividamento líquido de cada RA os empréstimos que venham a ser contraídos para financiar projetos participados por fundos europeus, bem como para efeitos da regra da dívida total.<sup>54</sup> Quanto à AL mantêm-se os incentivos à execução de projetos cofinanciados por fundos europeus, designadamente através de regras mais flexíveis quanto à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ao subsector, assumindo-se que a inexistência de fundos disponíveis não impede as candidaturas a projetos cofinanciados.<sup>55</sup> Da LCPA continuam também a ser excluídas as autarquias que, a 31 de dezembro de 2019, cumpram os limites de endividamento legalmente previstos.<sup>56</sup> Esta flexibilização de regras integra a renovação de derrogações ao limite da dívida total previsto na LFL: possibilidade de alargamento de utilização da margem de endividamento disponível para cada município, até 30%, para efeito de contração de empréstimos destinados a operações de reabilitação urbana; exceção de dívidas decorrentes do processo de descentralização de competências<sup>57</sup>; possibilidade do limite de endividamento ser excecionalmente ultrapassado em razão da contração de empréstimos que se destinem exclusivamente ao financiamento do investimento em

---

orçamento para 2020, ao processo de reestruturação do sector público empresarial regional com início em 2018. Recorde-se que, nesse ano, a concessão de uma garantia e aumento de capital da empresa SATA Air Açores, agravou a despesa da região em 76 M€.

<sup>53</sup> Cf. n.º 4 do artigo 60.º do articulado da POE/2020.

<sup>54</sup> Mantém-se ainda a exceção introduzida em 2019 relativamente aos empréstimos destinados a financiar investimentos a realizar até 2024 ao abrigo do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação “1.º Direito”, a que acresce, em 2020, os empréstimos para financiamento da reconstrução e recuperação de infraestruturas e de atividades económicas e sociais, tendo em consideração os danos do furacão Lorenzo na Região Autónoma dos Açores, que levou à declaração de calamidade, por parte do Governo Central, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2019, de 8 de novembro.

<sup>55</sup> Cf. n.º 4 do artigo 78.º do articulado da POE/2020. O mesmo artigo vem também permitir, tal como tem vindo a ocorrer desde 2018 que na determinação dos fundos disponíveis possam ser consideradas as verbas correspondentes à receita prevista de candidaturas aprovadas, relativa aos respetivos compromissos a assumir no ano. Note-se que a LFL, pela redação dada pela LOE/2016, passou a excluir do limite da dívida total os empréstimos destinados ao financiamento nacional de projetos participados por fundos europeus.

<sup>56</sup> Cf. n.os 5 e 6 do artigo 78.º do articulado da POE/2020. A aferição da exclusão é da responsabilidade de cada autarquia local, produzindo efeitos após a aprovação dos documentos de prestação de contas e a partir da data da comunicação à Direção-Geral das Autarquias Local (DGAL) da respetiva demonstração. As autarquias locais que, em 2019, tenham beneficiado desta exclusão mantêm-na, salvo nas situações de incumprimento daqueles limites.

<sup>57</sup> De acordo com o relatório da POE/2020, encontram-se previstos cerca de 300 M€ no âmbito processo de descentralização em curso (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei Quadro), relativos à transferência de competências da AC que passam a ser asseguradas pela AL nas áreas da educação, saúde e cultura. Estas transferências deverão ser realizadas mediante o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), previsto na LFL e gerido pela DGAL. De acordo com o balanço da DGAL de 19 de dezembro de 2019, 234 dos 278 municípios do Continente assumiram competências em pelo menos uma das 15 áreas previstas (dos quais 50 em todas elas, incluindo as situações em que mencionaram não ser aplicável), enquanto 44 autarquias não pretendiam assumir quaisquer delas. O articulado integra ainda um mapa com a transferência de competências dos municípios para as freguesias (prevista na Lei Quadro e concretizada pelo Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril) num total de 20,5 M€, financiados por dedução ao FEF e participação no IRS dos respetivos municípios.

programas de arrendamento urbano e em soluções habitacionais promovidas ao abrigo Programa de Apoio ao Acesso à Habitação “1.º Direito”.<sup>58</sup>

#### Caixa 6 – Transferências do OE/2020 ao abrigo das leis de finanças subnacionais

De acordo com dados na ótica da contabilidade pública do relatório da POE/2020 as transferências ao abrigo da Lei das Finanças Locais (LFL) aumentam 265 M€ (9,5%) para 3039 M€, enquanto para as transferências ao abrigo da Lei de Finanças Regionais (LFR) se prevê uma diminuição de 10 M€ (-2,0%) para 522 M€.

**No caso das Regiões Autónomas, do total de 522 M€ previstos para o próximo ano, 294 M€ respeitam aos Açores e 228 M€ à Madeira.** As verbas a transferir para as RA integram a parte relativa à repartição de solidariedade (cf. art.º 48.º da LFR), num total de 372 M€, e ao fundo de coesão – 150 M€ (cf. art.º 49.º da LFR). A diminuição das transferências para as RA é explicada pela menor atribuição de verbas à RAM, concretamente as que resultam do fundo de coesão (-25 M€). Os rácios que determinam os montantes de atribuição do Fundo de Coesão conforme previsto no n.º 3 do art.º 49.º da LFR refletiram no caso da RAM um aumento do valor do rácio entre o PIB per capita regional e o PIB per capita nacional no ano de referência (t-4, ou seja, 2016) pelo que, implicou, a diminuição do coeficiente de atribuição de 40% (OE/2019) para 25% no OE/2020.

	2019 Estimativa			POE/2020		
	RAA	RAM	TOTAL AR	RAA	RAM	TOTAL AR
Repartição de Solidariedade	184	177	361	190	183	372
Fundo de Coesão	101	71	172	104	46	150
... em % da Repartição de Solidariedade	55%	40%	n.a.	55%	25%	n.a.
<b>Transferências do OE para a AR ao abrigo da LFR</b>	<b>286</b>	<b>248</b>	<b>533</b>	<b>294</b>	<b>229</b>	<b>522</b>

Notas:

n. a.: não aplicável

Fonte: Relatório e articulado da POE/2020. Cálculos próprios.

**No cálculo da participação das autarquias locais nos impostos do Estado (PIE) constante da POE/2020 foi tida em conta a redação dada à LFL pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.** A receita tida em conta para efeitos de cálculo da PIE corresponde à média aritmética simples da receita do Estado proveniente do IRS, IRC e IVA, relativo ao penúltimo ano àquele a que a Lei do Orçamento do Estado se refere (no caso 2018), à qual são aplicadas determinadas percentagens para cálculo dos vários fundos, a que acresce a participação dos municípios no IRS e, em 2020, a participação dos municípios no IVA. De acordo com os dados disponibilizados pelo MF, a taxa de variação da receita considerada para efeitos de cálculo da PIE em 2020 é de 5,5%, correspondente à variação apurada em 2018.

**Em 2020, à semelhança do ocorrido em 2019, o cálculo das transferências para os municípios e freguesias inclui um montante adicional tendo em vista a convergência, até 2021, entre os montantes a transferir e os resultantes da aplicação dos critérios de distribuição da lei.** Este montante corresponde a 25% do diferencial entre o que resultaria da aplicação direta da LFL e o transferido em 2018. Estas disposições terão efeito até 2021 (os 50% remanescentes). Nos termos da LFL, o excedente que resulte das compensações necessárias após a aplicação dos critérios de distribuição para assegurar as variações máximas anuais previstas na LFL para cada autarquia local, (-2,5% a +5%, municípios; -5% a 5%, freguesias) é redistribuído, não relevando

<sup>58</sup> Cf. n.º 4 do artigo 92.º do articulado da POE/2019.



para estas mesmas variações. Desta forma, o teto de 5% pode ser ultrapassado, o que ocorre em 2020, à semelhança do ano anterior. Neste seguimento, as transferências para os municípios e freguesias ao abrigo da LFL (conforme quadro abaixo) aumentam, respetivamente, para 2815 M€ (9,7%) e 224 M€ (7,5%). O maior crescimento regista-se na componente de transferências de capital (FEF, 45%).

(M€)

	OE/2019	POE/2020	Variação 2019/2020	
			Absoluta	%
Fundo de Equilíbrio Financeiro (a)	1 990	2 152	162	8,1%
do qual FEF corrente	1 683	1 707	24	1,4%
do qual FEF de capital	306	444	138	45,0%
Fundo Social Municipal	163	163	0	0,0%
Participação no IRS <sup>(b)</sup>	413	438	25	6,1%
Participação no IVA		62	62	n.a.
<b>Subtotal transferências Municípios</b>	<b>2 566</b>	<b>2 815</b>	<b>249</b>	<b>9,7%</b>
<b>Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) <sup>(c)</sup></b>	<b>208</b>	<b>224</b>	<b>16</b>	<b>7,5%</b>
<b>Lei das Finanças Locais</b>	<b>2 774</b>	<b>3 039</b>	<b>265</b>	<b>9,6%</b>

Notas:

n. a.: não aplicável

(a) Inclui o montante adicional previsto no n.º 3 do artigo 35.º da LFL. Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo esta transferência assume natureza de transferência de capital nos anos em que ocorre.

(b) Inclui apenas os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante adicional previsto no n.º 8 do artigo 38.º da LFL.

Fonte: Mapas XIX (municípios) e XX (freguesias) anexos ao OE/2019 e POE/2020. Cálculos próprios.

De referir que, de acordo com a nova redação dada à LFL, as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para as autarquias locais passam a constituir parte do relatório que acompanha a POE. Contudo, tal volta-se a não verificar na POE/2020, à semelhança do ocorrido relativamente a 2019.

### 5.3 Subsector dos Fundos de Segurança Social

A POE/2020 prevê a manutenção de uma trajetória de excedentes orçamentais para o Subsector da Segurança Social, antecipando um excedente no valor de 2799 M€ para 2020, superior em 318 M€ face à estimativa para 2019. Esta previsão reflete um excedente orçamental do Sistema Previdencial de 1567 M€, pelo sexto ano consecutivo. O maior contributo dado pelo aumento da receita (1499 M€), face ao acréscimo esperado para a despesa (1181 M€), justifica a variação positiva do saldo orçamental.

Quadro 19 – Conta do subsector dos Fundos de Segurança Social

	2019 <sup>E</sup>	2020 <sup>P</sup>	ΔM€	%
<b>Receita Total</b>	<b>28 654</b>	<b>30 153</b>	<b>1 499</b>	<b>5,2%</b>
<b>Receita Corrente</b>	<b>28 618</b>	<b>30 112</b>	<b>1 494</b>	<b>5,2%</b>
Impostos sobre a produção e a importação	1 096	1 128	32	2,9%
Contribuições sociais	18 487	19 652	1 165	6,3%
Efetivas	18 451	19 613	1 161	6,3%
Vendas e outras receitas correntes	9 035	9 332	297	3,3%
<i>das quais:</i>				
T rf. do OE p/ cumprimento da LBSS	6 987	6 927	-61	-0,9%
T rf. do OE relativa a IVA social	854	883	29	3,4%
T rf. do OE relativa a AIMI	50	283	233	465,4%
T rf. do OE relativa a IRC	199	377	178	89,7%
<b>Receita de Capital</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>5</b>	<b>15,2%</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>26 173</b>	<b>27 354</b>	<b>1 181</b>	<b>4,5%</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>26 105</b>	<b>27 250</b>	<b>1 145</b>	<b>4,4%</b>
Despesas com pessoal	275	307	32	11,5%
Consumo intermédio	82	88	6	7,0%
Prestações sociais	22 530	23 524	993	4,4%
que não em espécie	22 407	23 394	987	4,4%
Pensões	17 423	18 187	765	4,4%
Prestações de desemprego e apoio ao emprego	1 227	1 198	-30	-2,4%
Prestações por doença	611	642	31	5,0%
Prestações por parentalidade	596	664	69	11,5%
Rendimento social de inserção	349	356	7	2,0%
Complemento solidário para idosos	216	235	19	8,8%
Abono de família	793	830	37	4,6%
Prestação Social para a inclusão e complemento	338	402	64	18,9%
Outras prestações sociais	854	881	26	3,1%
em espécie	123	129	6	4,9%
Subsídios e outra despesa corrente	3 217	3 331	114	3,5%
Outra despesa corrente	3 075	3 208	133	4,3%
<b>Despesa de Capital</b>	<b>68</b>	<b>104</b>	<b>37</b>	<b>54,1%</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>2 481</b>	<b>2 799</b>	<b>318</b>	<b>-</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: E – estimativa; P – previsão; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; e AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis.

O comportamento previsto para a receita da Segurança Social continua a assentar na expectativa de evolução favorável do enquadramento macroeconómico, com particular ênfase no mercado de trabalho. Neste domínio, a POE/2020 destaca o crescimento esperado das remunerações (onde se inclui o aumento da retribuição mensal mínima garantida), a evolução positiva do mercado de trabalho decorrente da continuação da diminuição da taxa de desemprego<sup>59</sup> e o ligeiro crescimento do emprego. Adicionalmente refere o contributo dado por medidas não especificadas de eficácia na declaração e cobrança de contribuições e dívidas, assim como a modernização do sistema de segurança social. Até novembro de 2019, a cobrança coerciva ascendia a

<sup>59</sup> O MF prevê que a taxa de desemprego diminua de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020.

41,9% do crescimento esperado da receita de contribuições para 2019.<sup>60</sup> O CFP não dispõe até à data a informação sobre a cobrança coerciva do mês de dezembro, no entanto com a inclusão destes dados é provável que a cobrança coerciva se aproxime de 50% do crescimento esperado para 2019. Para 2020, e embora o crescimento da receita em anos anteriores possa ter refletido a concretização deste tipo de medidas, a continuação da sua materialização sustentada no tempo suscita algumas dúvidas quanto ao seu impacto, por haver cada vez menos margem para ganhos de eficiência neste âmbito, podendo assim constituir um risco para a execução orçamental.

**Como resultado, a receita total deverá apresentar um crescimento de 5,2% (1499 M€), refletindo sobretudo a evolução da receita de contribuições sociais (6,3%; 1165 M€).**

Não sendo de esperar um contributo significativo adicional do combate à fraude e evasão, esta previsão constitui um potencial fator de risco para execução orçamental, uma vez que é esperado que a receita de contribuições sociais cresça acima das suas bases económicas, ou seja, acima do crescimento nominal das remunerações previsto para 2020 é de 3,8%, que já incorpora o acréscimo previsto do emprego em 0,6%.

**A POE/2020 prevê um decréscimo de -0,9% (-64 M€) das transferências do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), reservadas ao financiamento do Sistema de Proteção Social e Cidadania.**<sup>61</sup> Por último, são ainda esperadas receitas no valor de 660 M€ para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), decomposta em 283 M€ e 377 M€, respeitantes ao Adicional ao IMI e à receita consignada de IRC, respetivamente. Importa salientar que dos 233 M€ referidos anteriormente cerca de 165 M€<sup>62</sup> respeitam a 2017 e 2018. Assim, descontando este efeito, o valor do adicional ao IMI previsto para 2020 situa-se em torno dos 118 M€, um aumento significativo face aos valores previstos (50 M€) nos Orçamentos do Estado anteriores. Esta previsão encontra-se em linha com os valores arrecadados em anos anteriores, atenuando, desta forma, a diferença entre o valor transferido para o FEFSS com base na previsão e o valor apurado do AIMI.

**De acordo com a POE/2020, a despesa do subsector da Segurança Social deverá registar um aumento de 4,5% (1181 M€), justificado na sua maioria pela evolução das prestações sociais.** O comportamento das prestações sociais é explicado sobretudo pelo agravamento da despesa com pensões em 4,4% (765 M€). Este agravamento reflete a variação positiva do efeito preço subjacente à atualização das prestações sociais, assim como o impacto de medidas, das quais se destacam:

---

<sup>60</sup> Crescimento de 1439 M€ tendo por base os valores provisórios publicados pelo INE para 2018 e o valor estimado pelo MF para 2019 para as “Contribuições Sociais”.

<sup>61</sup> De acordo com o [Glossário CFP](#): O Sistema de Proteção Social de Cidadania integra o Sistema de Segurança Social que visa garantir o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão social e compensar os cidadãos por encargos familiares acrescidos, bem como no domínio da deficiência e da dependência. Inclui três subsistemas, o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar, sendo financiado por transferências do Orçamento do Estado e por receitas fiscais.

<sup>62</sup> Inclui os encargos da cobrança realizada pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a serem descontados aquando da transferência para o FEFSS.

- i. a atualização<sup>63</sup> das pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente - atualizações de 0,7% para pensões até 2 IAS, 0,24% para pensões compreendidas entre 2 e 6 vezes o valor do IAS, não prevendo uma atualização para as pensões acima de 6 vezes o valor do IAS. O impacto da atualização das pensões do Regime da Segurança Social deverá ser de 91,1 M€;
- ii. a atualização em 0,7% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) de acordo com a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de setembro, cujo impacto esperado é de 12,3 M€;
- iii. a materialização do apoio dirigido ao cuidador informal principal,<sup>64</sup> visando a prevenção de situações de risco de pobreza e de exclusão social estatuto de cuidador informal, com um impacto esperado de 30 M€; e
- iv. no âmbito da prestação de parentalidade<sup>65</sup>, o reforço da proteção com o aumento do montante diário dos subsídios por riscos específicos e para a assistência a filho de 65% para 100% da remuneração de referência, bem como pelo alargamento do período de gozo obrigatório da licença parental exclusiva do pai, passando de 15 dias para 20 dias úteis, pagos a 100%; simultaneamente, a licença facultativa baixará de 10 para 5 dias úteis. Refira-se, ainda, a extensão da licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica aos casos de doença oncológica (paga a 65%). As medidas de reforço de proteção da parentalidade têm um impacto previsto de 30 M€.

**Além dos fatores acima mencionados os impactos de outras medidas adotadas em anos anteriores continuarão a ter impacto na evolução da despesa com prestações sociais.**

No domínio das pensões identifica-se o regime de carreiras contributivas muito longas<sup>66</sup> e de reforma antecipada por flexibilização (65 M€).<sup>67</sup> No que respeita às restantes prestações sociais, persiste o objetivo de redução dos níveis de pobreza monetária e de privação dos agregados mais vulneráveis, através da prestação social para a inclusão (64 M€),<sup>68</sup> do abono de família (aumento de 37 M€, dos quais 19 M€ referem-se à

---

<sup>63</sup> Atualização realizada de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, bem como pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. E pela atualização das pensões do regime de proteção social convergente estabelecida no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto e alterada pela Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro. Estas atualizações têm subjacente a evolução da taxa de crescimento do PIB e do IPC sem habitação.

<sup>64</sup> A Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, aprovou o Estatuto do Cuidador Informal, alterando o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a Lei.º 13/2003. Esta aprovação prevê a regulamentação de um conjunto de projetos piloto, incluindo a atribuição de um subsídio de apoio ao cuidador informal principal, mediante condição de recursos, majorado no caso de acesso ao Seguro Social Voluntário.

<sup>65</sup> A Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, procedeu ao reforço da proteção na parentalidade.

<sup>66</sup> Entrou em vigor em outubro de 2017, tendo o seu âmbito sido alargado em outubro de 2018, passando a abranger os beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos e com pelo menos 46 anos de descontos e que tenham iniciado a sua carreira contributiva com 16 anos ou menos.

<sup>67</sup> O Regime de reforma antecipada por flexibilização para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade. Criado através do Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro, entrou em vigor em janeiro de 2019, iniciando-se a primeira fase, abrangendo os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, cujas pensões tenham iniciado a partir daquela data; a segunda fase entrou em vigor a partir de outubro de 2019 e abrangeu os beneficiários com 60 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data.

<sup>68</sup> O Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, procedeu à terceira fase de implementação da prestação social para a inclusão, definindo o acesso à medida para crianças e jovens com deficiência.

manutenção de medidas de anos anteriores<sup>69</sup>) e do complemento solidário para idosos (19 M€).<sup>70</sup>

**Por último, destaca-se o aumento esperado da despesa com subsídios e outras despesas correntes (114 M€).** A evolução prevista destas duas componentes da despesa contrasta com a redução antecipada de 2,4% (30 M€) das prestações de desemprego e apoio ao emprego, a qual traduz a continuada melhoria do nível de emprego e diminuição da taxa de desemprego.

---

<sup>69</sup> Em 2019, procedeu-se ao reforço do Abono de Família para: (i) crianças até aos 6 anos de idade, nos três primeiros escalões; (ii) prolongamento do quarto escalão até aos 6 anos; e (iii) alargamento da majoração para segundos ou mais filhos até aos 36 meses.

<sup>70</sup> O n.º 2 do artigo 58.º da Proposta de Lei do OE/2020 determina que “durante o ano de 2020, o Governo avalia as regras de atribuição do Complemento Solidário para Idosos, designadamente alargando até ao segundo escalão a eliminação do impacto dos rendimentos dos filhos considerados na avaliação de recursos do requerente”.



## 6. ANEXOS

Quadro 20 – Da estimativa de 2019 à previsão orçamental para 2020 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2020 (M€)

	ANO DE 2019			ANO DE 2020				
	Estimativa (1)	One-off (2)	Estimativa ajustada (3)	Carry-over de medidas de 2019 (4)	One-off (6)	Novas Medidas política (7)	Cenário macro e outros efeitos (8)	Previsão MF (9)
<b>Receita</b>	<b>91 213</b>	<b>51</b>	<b>91 162</b>	<b>246</b>	<b>145</b>	<b>-10</b>	<b>3 772</b>	<b>95 315</b>
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>78 165</b>	<b>0</b>	<b>78 165</b>	<b>258</b>	<b>0</b>	<b>-10</b>	<b>2 654</b>	<b>81 067</b>
<b>Imp. Indiretos</b>	<b>31 963</b>	<b>0</b>	<b>31 963</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>1 062</b>	<b>33 063</b>
Imposto do selo sobre o crédito ao consumo				18				
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)				-17				
Atualização do imposto sobre o tabaco e alteração da estrutura do imposto						9		
Medidas de incentivo à descarbonização						29		
<b>Imp. diretos</b>	<b>20 946</b>	<b>0</b>	<b>20 946</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>-69</b>	<b>710</b>	<b>21 645</b>
Alargamento do regime da Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR)				-20				
Alargamento do limite de taxa reduzida de IRC às PME e às PMEs do interior						-24		
Revisão do coeficiente do alojamento local em Zonas de Contenção						10		
Tributações autónomas						-15		
IRS - Descongelamento das carreiras e Promoções				64				
IRS - Revisão de carreiras e outros				14				
IRS - Atualização Salarial (0,3%)						8		
IRS - Jovem						-25		
IRS - Aumento das deduções com filhos menores 3 anos						-24		
<b>Contrib. Sociais</b>	<b>25 256</b>	<b>0</b>	<b>25 256</b>	<b>199</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>882</b>	<b>26 359</b>
Descongelamento das carreiras e Promoções				163				
Revisão de carreiras e outros				36				
Atualização Salarial (0,3%)						22		
<b>Receita não fiscal e não contributiva</b>	<b>13 048</b>	<b>51</b>	<b>12 997</b>	<b>-12</b>	<b>145</b>	<b>0</b>	<b>1 118</b>	<b>14 247</b>
Redução de propinas				-12				
Recuperação do remanescente da garantia do BPP		51			145			
<b>Despesa</b>	<b>91 387</b>	<b>1 149</b>	<b>90 238</b>	<b>800</b>	<b>1 050</b>	<b>99</b>	<b>2 596</b>	<b>94 782</b>
<b>Desp. Primária</b>	<b>84 861</b>	<b>1 149</b>	<b>83 712</b>	<b>800</b>	<b>1 050</b>	<b>99</b>	<b>2 757</b>	<b>88 417</b>
<b>Cons. Intermédio</b>	<b>11 271</b>	<b>0</b>	<b>11 271</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>424</b>	<b>11 595</b>
Exercício de revisão da despesa						-100		
<b>Desp. c/ pessoal</b>	<b>22 701</b>	<b>0</b>	<b>22 701</b>	<b>645</b>	<b>0</b>	<b>70</b>	<b>112</b>	<b>23 528</b>
Descongelamento das carreiras e Promoções				527				
Revisão de carreiras e outros				118				
Atualização Salarial (0,3%)						70		
<b>Prestações Sociais</b>	<b>38 749</b>	<b>0</b>	<b>38 749</b>	<b>155</b>	<b>0</b>	<b>68</b>	<b>981</b>	<b>39 952</b>
Programa de apoio à redução tarifária				26				
Manuais escolares reutilização				-39				
Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização				65				
Prestação Social para a Inclusão				64				
Abono do Família				19				
Complemento Solidário para Idosos				19				
Estatuto do cuidador informal						30		
Prestações de parentalidade						30		
Estratégia Nacional para a integração das pessoas em situação de sem abrigo						8		
<b>Subsídios</b>	<b>872</b>	<b>0</b>	<b>872</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>31</b>	<b>918</b>
Programa PROT ransP						15		
<b>FBCF</b>	<b>4 168</b>	<b>0</b>	<b>4 168</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>136</b>	<b>618</b>	<b>4 922</b>
Programa 1.º direito						136		
<b>Outra despesa</b>	<b>7 099</b>	<b>1 149</b>	<b>5 950</b>	<b>0</b>	<b>1 050</b>	<b>-90</b>	<b>590</b>	<b>7 501</b>
Exercício de revisão da despesa						-90		
Injeção Capital Novo Banco		1 149			600			
Ativos por Impostos Diferidos (DTA)					130			
Indemnização Algarve Litoral					80			
Devolução contribuições FGCAM ao Bdp					80			
Decisões Judiciais- Câmara Municipal Lisboa					160			
<b>Juros</b>	<b>6 526</b>	<b>0</b>	<b>6 526</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-161</b>	<b>6 365</b>
<b>Saldo</b>	<b>-174</b>	<b>-1 098</b>	<b>924</b>	<b>-553</b>	<b>-905</b>	<b>-109</b>	<b>1 176</b>	<b>533</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Os valores constantes na coluna 8 correspondem à soma das colunas 4 e 8 do Quadro 1. Para a individualização das medidas *one-off* ver a Caixa 2. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas (M€)

	2015	2016	2017	2018	POE/2020	
					2019	2020
<b>Receita Total</b>	<b>78 712</b>	<b>80 007</b>	<b>83 105</b>	<b>87 695</b>	<b>91 213</b>	<b>95 315</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>77 327</b>	<b>78 970</b>	<b>82 387</b>	<b>86 867</b>	<b>90 473</b>	<b>94 287</b>
Receita fiscal	45 448	46 269	48 568	51 637	52 909	54 709
Impostos indiretos	26 173	27 472	29 155	30 956	31 963	33 063
Impostos diretos	19 274	18 797	19 414	20 681	20 946	21 645
Contribuições sociais	20 784	21 610	22 693	23 835	25 256	26 359
Das quais: efetivas	16 182	16 914	17 955	19 128	20 570	21 736
Vendas e outras receitas corrente	11 095	11 091	11 126	11 395	12 308	13 219
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 386</b>	<b>1 037</b>	<b>718</b>	<b>829</b>	<b>739</b>	<b>1 028</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>86 707</b>	<b>83 535</b>	<b>88 904</b>	<b>88 606</b>	<b>91 387</b>	<b>94 782</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>78 468</b>	<b>75 796</b>	<b>81 505</b>	<b>81 708</b>	<b>84 861</b>	<b>88 417</b>
Despesa corrente primária	70 757	72 119	72 973	75 399	78 593	81 282
Consumo intermédio	10 005	10 348	10 572	11 067	11 271	11 595
Despesas com pessoal	20 316	20 895	21 386	21 835	22 701	23 528
Prestações sociais	35 033	35 483	36 013	37 099	38 749	39 952
que não em espécie	31 638	32 058	32 468	33 472	34 730	35 803
em espécie	3 396	3 424	3 544	3 626	4 020	4 149
Subsídios	1 037	926	823	750	872	918
Outras despesas correntes	4 366	4 467	4 179	4 648	5 000	5 288
<b>Despesas de capital</b>	<b>7 711</b>	<b>3 676</b>	<b>8 533</b>	<b>6 309</b>	<b>6 267</b>	<b>7 134</b>
FBCF	4 045	2 875	3 496	3 795	4 168	4 922
Outras despesas de capital	3 665	801	5 036	2 514	2 100	2 212
<b>Juros</b>	<b>8 239</b>	<b>7 739</b>	<b>7 399</b>	<b>6 898</b>	<b>6 526</b>	<b>6 365</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-7 995</b>	<b>-3 527</b>	<b>-5 799</b>	<b>-911</b>	<b>-174</b>	<b>533</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>244</b>	<b>4 211</b>	<b>1 600</b>	<b>5 987</b>	<b>6 352</b>	<b>6 898</b>
Carga fiscal	61 630	63 184	66 524	70 764	73 480	76 445
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 997</b>	<b>79 858</b>	<b>80 372</b>	<b>82 297</b>	<b>85 119</b>	<b>87 647</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>235 746</b>	<b>245 158</b>	<b>246 966</b>	<b>249 143</b>	<b>250 589</b>	<b>252 980</b>
<b>PIB nominal</b>	<b>179 713</b>	<b>186 490</b>	<b>195 947</b>	<b>203 896</b>	<b>210 774</b>	<b>217 803</b>

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)

	2015	2016	2017	2018	POE/2020	
					2019	2020
<b>Receita Total</b>	<b>78 582</b>	<b>79 262</b>	<b>83 033</b>	<b>87 529</b>	<b>91 162</b>	<b>95 170</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>77 197</b>	<b>78 527</b>	<b>82 387</b>	<b>86 867</b>	<b>90 473</b>	<b>94 287</b>
Receita fiscal	45 318	45 873	48 568	51 637	52 909	54 709
Impostos indiretos	26 043	27 369	29 155	30 956	31 963	33 063
Impostos diretos	19 274	18 505	19 414	20 681	20 946	21 645
Contribuições sociais	20 784	21 563	22 693	23 835	25 256	26 359
Das quais: efetivas	16 182	16 867	17 955	19 128	20 570	21 736
Vendas e outras receitas corrente	11 095	11 091	11 126	11 395	12 308	13 219
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 386</b>	<b>735</b>	<b>645</b>	<b>662</b>	<b>688</b>	<b>883</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>84 244</b>	<b>83 569</b>	<b>84 618</b>	<b>87 489</b>	<b>90 238</b>	<b>93 732</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>76 005</b>	<b>75 830</b>	<b>77 219</b>	<b>80 591</b>	<b>83 712</b>	<b>87 367</b>
Despesa corrente primária	70 757	72 042	72 973	75 369	78 593	81 282
Consumo intermédio	10 005	10 348	10 572	11 067	11 271	11 595
Despesas com pessoal	20 316	20 895	21 386	21 835	22 701	23 528
Prestações sociais	35 033	35 483	36 013	37 099	38 749	39 952
que não em espécie	31 638	32 058	32 468	33 472	34 730	35 803
em espécie	3 396	3 424	3 544	3 626	4 020	4 149
Subsídios	1 037	926	823	750	872	918
Outras despesas correntes	4 366	4 390	4 179	4 617	5 000	5 288
<b>Despesas de capital</b>	<b>5 248</b>	<b>3 788</b>	<b>4 246</b>	<b>5 222</b>	<b>5 118</b>	<b>6 084</b>
FBCF	3 866	2 987	3 537	3 795	4 168	4 922
Outras despesas de capital	1 381	801	709	1 428	951	1 162
<b>Juros</b>	<b>8 239</b>	<b>7 739</b>	<b>7 399</b>	<b>6 898</b>	<b>6 526</b>	<b>6 365</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-5 662</b>	<b>-4 307</b>	<b>-1 586</b>	<b>40</b>	<b>924</b>	<b>1 438</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>2 577</b>	<b>3 432</b>	<b>5 813</b>	<b>6 937</b>	<b>7 450</b>	<b>7 803</b>
Carga fiscal	61 500	62 740	66 524	70 764	73 480	76 445
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 997</b>	<b>79 781</b>	<b>80 372</b>	<b>82 267</b>	<b>85 119</b>	<b>87 647</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>235 746</b>	<b>245 158</b>	<b>246 966</b>	<b>249 143</b>	<b>250 589</b>	<b>252 980</b>
<b>PIB nominal</b>	<b>179 713</b>	<b>186 490</b>	<b>195 947</b>	<b>203 896</b>	<b>210 774</b>	<b>217 803</b>

Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado nos Quadros 8 e 20.



Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)

	2015	2016	2017	2018	POE/2020	
					2019	2020
<b>Receita Total</b>	<b>43,8</b>	<b>42,9</b>	<b>42,4</b>	<b>43,0</b>	<b>43,3</b>	<b>43,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>43,0</b>	<b>42,3</b>	<b>42,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,9</b>	<b>43,3</b>
Receita fiscal	25,3	24,8	24,8	25,3	25,1	25,1
Impostos indiretos	14,6	14,7	14,9	15,2	15,2	15,2
Impostos diretos	10,7	10,1	9,9	10,1	9,9	9,9
Contribuições sociais	11,6	11,6	11,6	11,7	12,0	12,1
Das quais: efetivas	9,0	9,1	9,2	9,4	9,8	10,0
Vendas e outras receitas correntes	6,2	5,9	5,7	5,6	5,8	6,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>48,2</b>	<b>44,8</b>	<b>45,4</b>	<b>43,5</b>	<b>43,4</b>	<b>43,5</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>43,7</b>	<b>40,6</b>	<b>41,6</b>	<b>40,1</b>	<b>40,3</b>	<b>40,6</b>
Despesa corrente primária	39,4	38,7	37,2	37,0	37,3	37,3
Consumo intermédio	5,6	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3
Despesas com pessoal	11,3	11,2	10,9	10,7	10,8	10,8
Prestações sociais	19,5	19,0	18,4	18,2	18,4	18,3
que não em espécie	17,6	17,2	16,6	16,4	16,5	16,4
em espécie	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9
Subsídios	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Outras despesas correntes	2,4	2,4	2,1	2,3	2,4	2,4
<b>Despesas de capital</b>	<b>4,3</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>
FBCF	2,3	1,5	1,8	1,9	2,0	2,3
Outras despesas de capital	2,0	0,4	2,6	1,2	1,0	1,0
<b>Juros</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>
Carga fiscal	34,3	33,9	33,9	34,7	34,9	35,1
<b>Despesa corrente</b>	<b>44,0</b>	<b>42,8</b>	<b>41,0</b>	<b>40,4</b>	<b>40,4</b>	<b>40,2</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>131,2</b>	<b>131,5</b>	<b>126,0</b>	<b>122,2</b>	<b>118,9</b>	<b>116,2</b>

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)

	2015	2016	2017	2018	POE/2020	
					2019	2020
<b>Receita Total</b>	<b>43,7</b>	<b>42,5</b>	<b>42,4</b>	<b>42,9</b>	<b>43,3</b>	<b>43,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>43,0</b>	<b>42,1</b>	<b>42,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,9</b>	<b>43,3</b>
Receita fiscal	25,2	24,6	24,8	25,3	25,1	25,1
Impostos indiretos	14,5	14,7	14,9	15,2	15,2	15,2
Impostos diretos	10,7	9,9	9,9	10,1	9,9	9,9
Contribuições sociais	11,6	11,6	11,6	11,7	12,0	12,1
Das quais: efetivas	9,0	9,0	9,2	9,4	9,8	10,0
Vendas e outras receitas correntes	6,2	5,9	5,7	5,6	5,8	6,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>46,9</b>	<b>44,8</b>	<b>43,2</b>	<b>42,9</b>	<b>42,8</b>	<b>43,0</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>42,3</b>	<b>40,7</b>	<b>39,4</b>	<b>39,5</b>	<b>39,7</b>	<b>40,1</b>
Despesa corrente primária	39,4	38,6	37,2	37,0	37,3	37,3
Consumo intermédio	5,6	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3
Despesas com pessoal	11,3	11,2	10,9	10,7	10,8	10,8
Prestações sociais	19,5	19,0	18,4	18,2	18,4	18,3
que não em espécie	17,6	17,2	16,6	16,4	16,5	16,4
em espécie	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9
Subsídios	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Outras despesas correntes	2,4	2,4	2,1	2,3	2,4	2,4
<b>Despesas de capital</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>
FBCF	2,2	1,6	1,8	1,9	2,0	2,3
Outras despesas de capital	0,8	0,4	0,4	0,7	0,5	0,5
<b>Juros</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>
Carga fiscal	34,2	33,6	33,9	34,7	34,9	35,1
<b>Despesa corrente</b>	<b>44,0</b>	<b>42,8</b>	<b>41,0</b>	<b>40,3</b>	<b>40,4</b>	<b>40,2</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>131,2</b>	<b>131,5</b>	<b>126,0</b>	<b>122,2</b>	<b>118,9</b>	<b>116,2</b>

Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado nos Quadros 8 e 20.

## 6.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
BCE	Banco Central Europeu
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CT	Certificados do Tesouro
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DP	Dívida Pública
DSA	<i>Debt Sustainability Analysis</i>
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSS	Fundos de Segurança Social
GNR	Guarda Nacional Republicana
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LFR	Lei de Finanças Regionais
M€	Milhões de Euros
MDR	Medidas discricionárias do lado da receita.
MF	Ministério das Finanças
MLSA	<i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
MROL	Medidas na receita por obrigatoriedade da lei
MTN	<i>Medium Term Note</i>
NAWRU	<i>Non-accelerating inflation rate of unemployment</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OT	Obrigações do Tesouro

## Abreviaturas

OTRV  
PAEF  
PDE  
PE  
PEC  
PIB  
PIE  
POE  
p.p.  
PPL  
PPP  
PREVPAP  
QPDP  
QPPO  
RA  
RAM  
RNFNC  
SCML  
SF  
SNS  
TFUE  
TVH  
UE

## Significado

Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável  
Programa de Assistência Económica e Financeira  
Procedimento por Défices Excessivos  
Programa de Estabilidade  
Pacto de Estabilidade e Crescimento  
Produto Interno Bruto  
Participação das autarquias locais nos impostos do Estado  
Proposta de Orçamento do Estado  
Pontos percentuais  
Proposta de Lei  
Parcerias Público Privadas  
Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários  
Quadro plurianual das despesas públicas  
Quadro Plurianual de Programação Orçamental  
Regiões Autónomas  
Região Autónoma da Madeira  
Receita não fiscal e não contributiva  
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa  
*Spring Forecast*  
Serviço Nacional de Saúde  
Tratado de Funcionamento da União Europeia  
Taxa de variação homóloga  
União Europeia

## 6.2 Principais Fontes de Informação Estatística

CFP (2019a), [Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023 \(Atualização\)](#).

CFP (2019b), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2020](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2019a), [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2019b), [Assessment of the 2019 Stability Programme for Portugal](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2019c), [European Economic Forecast - Autumn 2019](#).

INE (2019), Contas Nacionais por Sector Institucional – 2.º trimestre de 2019.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2019a), [Relatório do Orçamento do Estado para 2020](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2019b), [Draft Budgetary Plan 2020 – Update](#).

### 6.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo em 2020 (M€)	14
Gráfico 2 – Do saldo estimado para 2019 ao previsto para 2020 (M€)	17
Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2020	20
Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal (% do PIB)	21
Gráfico 5 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2020	22
Gráfico 6 – Despesa Fiscal do Estado, 2017 - 2020 (M€)	23
Gráfico 7 – Despesa Fiscal do Estado, por imposto (M€)	24
Gráfico 8 – Evolução FBCF	26
Gráfico 9 – Evolução da despesa com juros	27
Gráfico 10 – Evolução da despesa com prestações sociais (M€)	29
Gráfico 11 – Evolução das despesas com pessoal (M€)	30
Gráfico 12 – Evolução do consumo intermédio	32
Gráfico 13 – Esforço orçamental (p.p. do PIB)	38
Gráfico 14 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2020]	39
Gráfico 15 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)	41
Gráfico 16 – Regra de redução da dívida pública no último ano do período transitório - 2019 (% do PIB)	43
Gráfico 17 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€)	48
Gráfico 18 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (M€)	49
Gráfico 19 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€)	52
Gráfico 20 – Composição do financiamento em 2020 (mil M€, valor de encaixe)	53
Gráfico 21 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)	54
Gráfico 22 – Custo e comportabilidade da dívida	55
Gráfico 23 – Evolução do saldo de OT e da dívida de curto e longo prazo (% e p.p. do PIB)	57
Gráfico 24 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado (% do PIB)	60
Gráfico 25 – Contributo dos subsectores para a melhoria do saldo (p.p. do PIB)	60

## 6.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Da estimativa de 2019 à previsão para 2020 - medidas de política com impacto orçamental (M€).....	15
Quadro 2 – Receita das Administrações Públicas e impacto orçamental das medidas ...	18
Quadro 3 – Receita fiscal das Administrações Públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional .....	19
Quadro 4 – Despesa das administrações públicas e impacto previsto das medidas .....	25
Quadro 5 – Impacto de medidas discricionárias na despesa com prestações sociais em 2020 .....	28
Quadro 6 – Principais dotações centralizadas no Ministério das Finanças (desagregadas por rubrica em contas nacionais, M€).....	31
Quadro 7 – Indicadores orçamentais .....	35
Quadro 8 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental .....	36
Quadro 9 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€) .....	44
Quadro 10 – Cálculo da taxa de referência do <i>benchmark</i> da despesa .....	44
Quadro 11 – Aferição de <i>benchmark</i> da despesa .....	44
Quadro 12 – Etapas do processo de avaliação da regra de redução da Dívida Pública ...	46
Quadro 13 –Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2020 (M€).....	47
Quadro 14 – Necessidades de financiamento do Estado em 2019 - 2020 (M€).....	51
Quadro 15 –Contributos para a variação dos juros .....	54
Quadro 16 –Previsões internacionais e sustentabilidade .....	56
Quadro 17 –Previsões para as necessidades de financiamento em 2019 (M€).....	57
Quadro 18 –Saldo por subsector 2017 – 2020 (M€).....	59
Quadro 19 –Conta do subsector dos Fundos de Segurança Social .....	66
Quadro 20 – Da estimativa de 2019 à previsão orçamental para 2020 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2020 (M€) .....	70
Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas (M€) .....	71
Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€) .....	72

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB) .....	73
Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB) .....	74

## 6.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2020 .....	22
Caixa 2 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2019 e 2020 .....	35
Caixa 3 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (Expenditure Benchmark).....	43
Caixa 4 – Aferição do cumprimento do critério da dívida .....	45
Caixa 5 – Comparação da estimativa de 2019 na POE/2020 com a previsão do OE/2019 .....	57
Caixa 6 – Transferências do OE/2020 ao abrigo das leis de finanças subnacionais .....	64