

Relatório UTAO n.º 23/2020

Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

8 de outubro de 2020

Ficha técnica

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

Esta análise, orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, foi elaborada por Patrícia Silva Gonçalves.

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

Título: Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 23/2020

Data de publicação: 8 de outubro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 30 de setembro de 2020

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

Índice geral

Índice geral	i
Índice de Gráficos	i
Índice de Tabelas	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário Executivo	1
1 Introdução	3
2 Saldo orçamental das Administrações Públicas	4
2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual	4
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente	5
2.3 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública	6
3 Saldo primário e despesa com juros	7
4 Receita total e despesa primária	9
4.1 Informação prévia	9
4.2 Receita total	9
4.3 Despesa Primária	11
Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes	12
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais	13

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	5
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes	6
Gráfico 3 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	8
Gráfico 4 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	8
Gráfico 5 – Receita total: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	11
Gráfico 6 – Despesa primária: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	12

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais, no 1.º semestre de 2020.....	7
Tabela 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros.....	7
Tabela 3 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	8
Tabela 4 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	10
Tabela 5 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	11
Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais	13
Tabela 7 – Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	14

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ª PAOE/2020	Segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
INE	Instituto Nacional de Estatística
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PDE	Procedimentos relativo aos Défices Excessivos
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No período de janeiro a junho de 2020, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a $-5,4\%$ do PIB. O resultado orçamental registado na primeira metade do ano excedeu a meta anual de $-7,0\%$ do PIB inscrita na Segunda Notificação do Procedimento por Défices Excessivos, enviada ao Eurostat no final de setembro último. Este valor compara com o objetivo de $-6,3\%$ do PIB que havia sido apresentado pelo Ministério das Finanças na Segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020, em 9 de junho.

O saldo orçamental do primeiro semestre apurado pelo Instituto Nacional de Estatística inclui uma estimativa da receita fiscal e contributiva devida às Administrações Públicas, mas que não foi recebida no quadro das medidas de política tomadas para mitigar os malefícios económicos da pandemia COVID-19. São cerca de 2,0 mil M€, equivalente a $2,1\%$ do PIB, não existentes em contabilidade pública orçamental. Este montante corresponde a receita cuja cobrança foi adiada ao abrigo de medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais.

Face a idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental evidenciou um agravamento de 4,2 p.p. do PIB, quer em termos globais quer em termos ajustados quando se exclui o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes. Esta evolução radical, essencialmente, na redução do saldo primário ajustado, que passou de um excedente no período homólogo para uma situação deficitária. Tal redução resulta do processo pandémico: queda da atividade económica e medidas de política adotadas para mitigar os efeitos nefastos do vírus SARS-COV-2 na saúde e na economia.

Nos primeiros seis meses de 2020, mais de metade do agravamento do saldo primário deveu-se ao aumento da despesa primária, em 2,4 mil M€. A receita apresentou uma redução também expressiva, na ordem dos 1,9 mil M€, que conta já com o ajustamento adicional de impostos e contribuições sociais referido anteriormente, que contribuiu para que o nível de receita das Administrações Públicas em contas nacionais superasse o apurado em contabilidade pública orçamental.

Expurgando das contas as operações económicas não recorrentes e as operações económicas com efeitos orçamentais temporários, o saldo orçamental assim ajustado atingiu $-4,2\%$ do PIB nos primeiros seis meses de 2020. No período homólogo, a cifra correspondente ascendeu a $-0,1\%$ do PIB.

1 Introdução

1. Este relatório insere-se na coleção de publicações regulares da UTAO consagrada à monitorização da execução orçamental do sector das Administrações Públicas na perspetiva contabilística das contas nacionais. A coleção tem periodicidade trimestral e complementa a coleção com periodicidade mensal que acompanha a execução orçamental em contabilidade pública. A perspetiva da contabilidade nacional é mais adequada do que a da contabilidade pública para estabelecer comparações com a evolução da economia porquanto procede do mesmo quadro conceptual, o Sistema (padronizado) Europeu de Contas Nacionais e Regionais (conhecido pelo acrónimo SEC-2010). As regras de disciplina orçamental a que os Estados-Membros da União Europeia estão vinculados são definidas em contabilidade nacional. Enquanto a execução consolidada das Administrações Públicas (AP) na contabilidade pública portuguesa mostra apenas os fluxos de entrada e saída de tesouraria, o relato do mesmo sector em contabilidade nacional regista os fluxos de receita e despesa segundo o momento em que os recursos financeiros foram gerados para as AP (direito a cobrar a receita) e o momento em que os recursos financeiros foram consumidos (obrigação de pagar despesa nasceu).

2. Em todos os anos, a execução orçamental observada pode ser afetada pela ocorrência de operações que, pela sua natureza, não são suscetíveis de gerar resultados permanentes nas finanças públicas. De acordo com a Comissão Europeia,¹ costumam-se identificar dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes. As primeiras são medidas corporizadas através de operações económicas que geram apenas efeitos temporários ou transitórios, em geral até dois anos, nas contas públicas, embora a sua classificação, em cada caso concreto, deva, em última análise, atender à incapacidade da medida produzir alterações sustentadas na posição orçamental. O segundo tipo de medidas, as medidas não-recorrentes, são constituídas por operações económicas não repetíveis no futuro antecipável à data em que as operações são assim classificadas. O que se pretende com a identificação e a quantificação destas medidas, de natureza temporária ou não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das Administrações Públicas, é obter um retrato das finanças públicas em cada período mais comparável com o de outros períodos, passados ou futuros. Salvo indicação expressa em contrário, a análise neste documento assenta nos valores da execução orçamental *ajustados*, ou seja, os valores apurados pela fonte primária (Instituto Nacional de Estatística) expurgados dos valores causados por medidas temporárias ou medidas não-recorrentes, na classificação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) exposta no Anexo 1. Para facilitar a leitura da conta das Administrações Públicas com e sem o expurgo destas operações, o Anexo 2 contém dois quadros: a Tabela 6 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 7 é a conta com o expurgo, ou seja, ajustada das operações causadas por medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.

3. Na preparação deste relatório foram utilizadas duas principais fontes bibliográficas: o destaque de [Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional – 2.º Trimestre de 2020](#) e a base de dados de Contas Nacionais, ambos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em 23 de setembro de 2020, e ainda a [2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos](#) (PDE) enviada na mesma data ao Eurostat pelo INE. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pela entidade acima referida e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais pelos esclarecimentos prestados.

4. O referencial relevante para efeitos da análise da presente execução orçamental corresponde ao objetivo de – 7,0% do PIB inscrito pelo Ministério das Finanças na 2.ª Notificação do PDE. Contudo, a aferição da execução orçamental do 1.º semestre ao nível da receita e da despesa encontra-se inviabilizada por não ter sido disponibilizada à UTAO a conta das AP por classificação económica subjacente àquele objetivo, nem a identificação das medidas temporárias ou não-recorrentes nele consideradas. A meta de – 7,0% do PIB agora apresentada é inferior ao saldo de – 6,3% do PIB que constava da 2.ª Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (2.ª PAOE/2020). Apenas se

¹ A Comissão Europeia identificou um conjunto de princípios orientadores para a classificação de operações de natureza temporária ou não-recorrente, que se encontram sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015.

conhece o detalhe da receita e da despesa das AP para este referencial de – 6,3% do PIB. Pese embora ter sido solicitado por diversas vezes, o Ministério das Finanças (MF) não disponibilizou à UTAO o detalhe da receita e da despesa que subjaz à meta de – 7,0% do PIB, que a 2.ª Notificação do PDE afirma ter resultado das alterações à 2.ª POE/2020 aprovadas na AR conforme quantificadas pela avaliação realizada pelo MF. A ausência desta informação prejudica seriamente a monitorização das contas públicas. É uma falta de transparência que limita a capacidade de escrutínio independente. Com efeito, sendo o saldo orçamental um indicador sintético das contas públicas, uma alteração de 0,7 p.p. do PIB ao nível do saldo orçamental poderá ter subjacentes alterações muito mais expressivas ao nível de rubricas individuais da receita ou da despesa das AP que importa conhecer. Outra informação igualmente relevante para o acompanhamento da execução orçamental é a identificação e a quantificação das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas na meta orçamental definida pelo MF. O expurgo destas medidas é particularmente relevante para compreender a execução das contas públicas atribuível a tendências de fundo da receita e da despesa que não resultam de efeitos transitórios que possam distorcer as comparações com o objetivo anual e enviesar as conclusões apuradas. A ausência desta informação coloca também sérias limitações à análise da execução orçamental.

5. O relatório está organizado do seguinte modo. O Capítulo 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no primeiro semestre de 2020. O saldo primário e os encargos com a dívida pública são analisados no Capítulo 3. O Capítulo 4 aprecia a evolução das classes económicas da receita total e da despesa primária. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 23 de setembro último, bem como as mesmas contas expurgadas dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

6. O capítulo encontra-se organizado em três secções. Esta secção começa por apreciar o saldo não ajustado de operações com efeito orçamental temporário nem de operações com efeito orçamental não-recorrente, para depois dar conta do valor das mesmas e do saldo sem esses efeitos. Em seguida, procede a uma comparação entre o saldo orçamental agora apurado em contas nacionais com o saldo global apurado em contabilidade pública.

2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

7. No 1.º semestre de 2020, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional ascendeu a – 5.240,3 milhões de euros (M€), fixando-se em – 5,4% do PIB. O resultado apurado pelo INE encontra-se dentro do intervalo “– 6,3% a – 5,3% do PIB” da estimativa avançada para o saldo orçamental realizada pela UTAO no [Relatório UTAO n.º 21/2020](#), de 15 de setembro, com um valor central de – 5,8% do PIB.

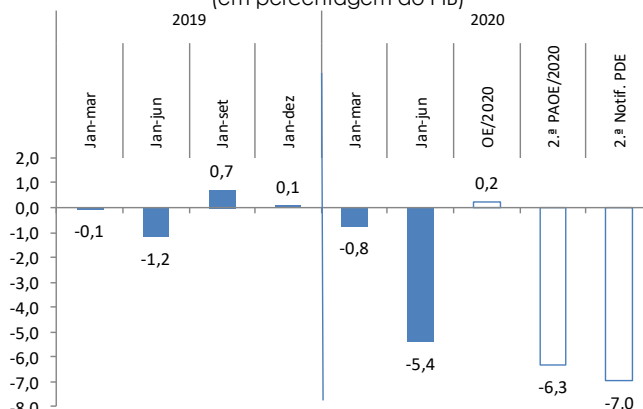
8. Com a divulgação dos dados do 2.º trimestre de 2020, o INE reviu os resultados de contas nacionais por sector institucional que haviam sido publicados em junho. As revisões inserem-se no calendário regular de revisão destas estatísticas e resultam da incorporação de nova informação. O saldo orçamental de 2019, por exemplo, foi revisto em baixa de 0,2% para 0,1% do PIB, o que resultou do efeito combinado de uma revisão em baixa do saldo orçamental (em – 227 M€, para 177 M€) e de uma revisão em alta do PIB nominal (em + 980,4 M€, para 213.301,0 M€). O saldo orçamental do 1.º semestre de 2019, período homólogo àquele que é objeto de análise no presente relatório, foi revisto de – 1,0% para – 1,2% do PIB.

9. A meta para o saldo orçamental de 2020 inscrita na Segunda Notificação do PDE corresponde a – 7,0% do PIB, o que compara com o objetivo de – 6,3% do PIB que havia sido apresentado na 2.ª PAOE/2020, em 9 de junho. O saldo orçamental projetado pelo Ministério das Finanças para a totalidade do ano em curso na [2.ª Notificação de 2020 do PDE](#) cifra-se em – 13.972,2 M€, um valor inferior em 1.393,0 M€ ao constante da 2.ª PAOE/2020. No destaque da Notificação do PDE o Ministério esclarece que este valor tem por base a 2.ª Alteração ao OE/2020 conforme aprovação na Assembleia da República. O PIB

nominal estimado pelo Ministério das Finanças para 2020 foi, por sua vez, revisto em mais 915,0 M€, para 200.552,5 M€, refletindo a revisão em alta do PIB nominal de 2019 publicada pelo INE.

10. O resultado registado na primeira metade do ano evidenciou um agravamento do saldo orçamental face ao período homólogo, que ficou, ainda assim, acima da meta anual definida para o conjunto do ano. O resultado apurado em contas nacionais para o 1.º semestre situou-se 4,2 p.p. do PIB abaixo do saldo registado em idêntico período de 2019 (Gráfico 1). Não obstante este agravamento, o saldo ficou 1,6 p.p. do PIB acima da meta anual de -7,0% do PIB prevista pelo Ministério das Finanças para 2020, o que indicia a expectativa de uma deterioração dos resultados orçamentais na segunda metade do ano, face à verificada nos primeiros seis meses.

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



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

11. O saldo orçamental do 1.º semestre inclui uma estimativa adicional de receita fiscal e contributiva de 2.000 M€, equivalente a 2,1% do PIB, devido às medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais tomadas no contexto da pandemia COVID-19. O INE esclarece² que os 2.000 M€ de ajustamento adicional de impostos e contribuições sociais face aos ajustamentos habitualmente realizados entre a ótica de contabilidade pública e a ótica de contas nacionais tem como propósito incluir no 1.º semestre cobranças futuras de receita, cuja obrigação de pagamento pelos contribuintes surgiu naquele período. Entre estes, destacam-se cerca de 1.500 M€ que dizem respeito à prorrogação do prazo de entrega do modelo 22 do IRC de junho para julho. Por conseguinte, no 2.º semestre de 2020 haverá lugar a um ajustamento de sinal contrário, na medida em que o saldo global em contabilidade pública incluirá aquele montante de receita que se reporta ao 1.º semestre do ano. Importa também informar que o INE alerta para a possibilidade de vir a efetuar correções a posteriori no tal "ajustamento adicional de impostos e contribuições sociais" em função da informação nova que receber sobre as quantias adiadas que forem entrando nos cofres das AP. Com efeito, existe o risco de os montantes reconhecidos na receita em contas nacionais do 1.º semestre, por via deste ajustamento adicional, vi-rem a não ser cobrados na totalidade, pelo facto de os contribuintes terem deixado de reunir condições para honrar o seu pagamento. Nestas circunstâncias, o ajustamento efetuado e, consequentemente, a receita apurada em contabilidade nacional no 1.º semestre terá de ser revista em baixa.

2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente

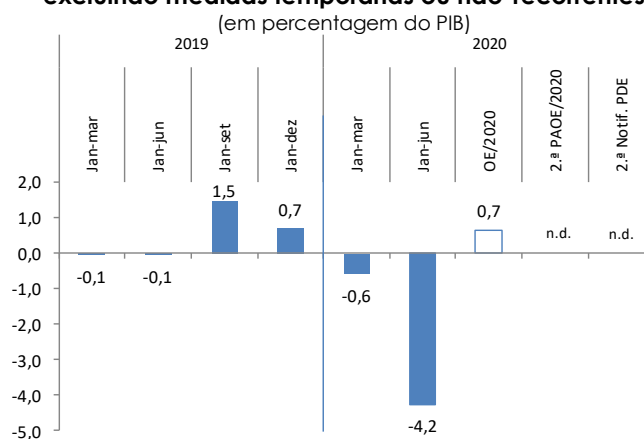
12. Excluindo o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes apuradas pela UTAO para o 1.º semestre, o saldo orçamental das AP reduziu-se em 4,2 p.p. do PIB face a idêntico período de 2019 (Gráfico 2). O saldo orçamental ajustado, considerando a classificação habitual destas medidas, ascendeu a -4,2% do PIB no 1.º semestre. Nesta primeira metade do ano, foram identificadas pela UTAO como medidas temporárias ou não-recorrentes a transferência do Fundo de Garantia da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, no valor de 80 M€ e 1035 M€ relativos ao acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco. Todas as operações contribuíram para agravar o saldo em contas nacionais. No período homólogo, há a assinalar, também

² Destaque sobre as Contas Nacionais por Sector Institucional: 2.º trimestre de 2020, de 23 de setembro de 2020.

no sentido do agravamento do saldo, 1149 M€ referentes ao acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco.

13. A UTAO não dispõe da informação sobre as medidas temporárias ou não-recorrentes subjacentes à 2.ª PAOE/2020 nem ao saldo apresentado na Segunda Notificação do PDE. Estes elementos foram solicitados em tempo ao Ministério das Finanças pela UTAO, por diversas vezes, não tendo sido obtida resposta até fecho desta publicação. A falta desta informação inviabiliza o apuramento do saldo ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes subjacentes àqueles referenciais anuais e a sua comparação com a execução do 1.º semestre.

Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

2.3 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública

14. O saldo do 1.º semestre em contas nacionais situou-se 1,8 p.p. do PIB acima do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos de passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional. No sentido favorável ao saldo em contas nacionais, destaca-se, particularmente, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos, que no 1.º semestre ascendeu a 1,2% do PIB (Tabela 1). Este ajustamento reflete o facto de se terem verificado no 1.º semestre pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício, em virtude do perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública. Igualmente com efeito positivo no saldo em contabilidade nacional, os "outros efeitos" representaram 1,0% do PIB no conjunto do 1.º semestre. Nesta rubrica incluem-se, por um lado, o ajustamento adicional de impostos e contribuições sociais já referido anteriormente que beneficia o saldo em contabilidade nacional face ao saldo em contabilidade pública em virtude das medidas de pagamento diferido de impostos e contribuições sociais tomadas no contexto da pandemia COVID-19. Por outro lado, também se incluem-se nos outros efeitos as injeções de capital para entidades fora das AP que oneraram o saldo em contas nacionais. Entre estas, destacam-se as operações já referidas no parágrafo 12 referentes à capitalização contingente no Novo Banco e à transferência do Fundo de Garantia da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, assim como o reforço do capital da SATA no valor de 50 M€. Por fim, o ajustamento temporal de impostos e contribuições contribuiu para agravar o saldo em contas nacionais no 1.º semestre. Na verdade, o tal diferimento de receita fiscal e contributiva contabilizado no parágrafo 11 também resulta, tecnicamente, da aplicação do princípio da especialização (ajustamento temporal) à receita adiada, só que o INE entendeu isolar este montante a bem da transparência acerca do impacto orçamental das medidas de política COVID-19.

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais, no 1.º semestre de 2020

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	-6 965,6	-7,2
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	120,1	0,1
Diferença entre juros pagos e devidos	1 129,9	1,2
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-448,8	-0,5
Outros efeitos	924,1	1,0
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	-5 240,3	-5,4

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de operações com efeitos temporários nem de operações não-recorrentes. 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos no período e em subtrair os pagamentos nele realizados, respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das AP.

3 Saldo primário e despesa com juros

15. A análise desta secção é apresentada em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados está na Tabela 7, no Anexo 2.

16. A deterioração do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu a redução do saldo primário, que passou de um excedente para uma situação deficitária. Em termos nominais, o saldo registado no 1.º semestre de 2020, quando ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes, evidenciou um decréscimo de cerca de 4,1 mil M€ (o equivalente a 4,2 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu uma deterioração substancial do saldo primário que passou de um excedente de 3,0% do PIB no 1.º semestre de 2019 para um défice de 1,3% do PIB na primeira metade de 2020 (Tabela 2).

Tabela 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2019 jan-jun	2020 jan-jun	Variação	2019 jan-jun	2020 jan-jun	Variação
Saldo Orçamental	-73	-4 125	-4 053	-0,1	-4,2	-4,2
Saldo Primário	3 099	-1 226	-4 325	3,0	-1,3	-4,2
Juros	3 172	2 899	-272	3,0	3,0	-0,1

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

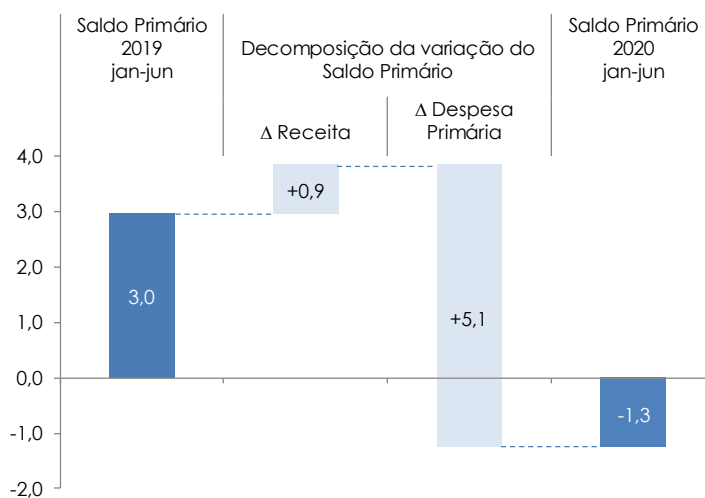
17. A redução do saldo primário ajustado em percentagem do PIB observada na primeira metade do ano resultou da combinação de uma queda da receita total com um aumento da despesa primária, em virtude das medidas de resposta à pandemia COVID-19 e da queda da atividade económica. A receita ajustada das AP caiu 4,8% face ao período homólogo (Tabela 3). Contudo, o seu peso no PIB evidenciou um aumento (Gráfico 3), pelo facto do PIB nominal ter evidenciado no mesmo período uma queda mais acentuada, na ordem dos 6,8%. A despesa primária ajustada, por sua vez, aumentou 6,3% em termos nominais por comparação com idêntico período do ano anterior e elevou o seu peso no PIB em 5,1 p.p..

**Tabela 3 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária:
valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2019 jan-jun	2020 jan-jun	Taxa de variação homóloga	2019 jan-jun	2020 jan-jun	Variação
Saldo Primário	3 099	-1 226		3,0	-1,3	-4,2
Receita	40 938	38 989	-4,8	39,3	40,1	0,9
Despesa Primária	37 839	40 215	6,3	36,3	41,4	5,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	104 249	97 110	-6,8			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

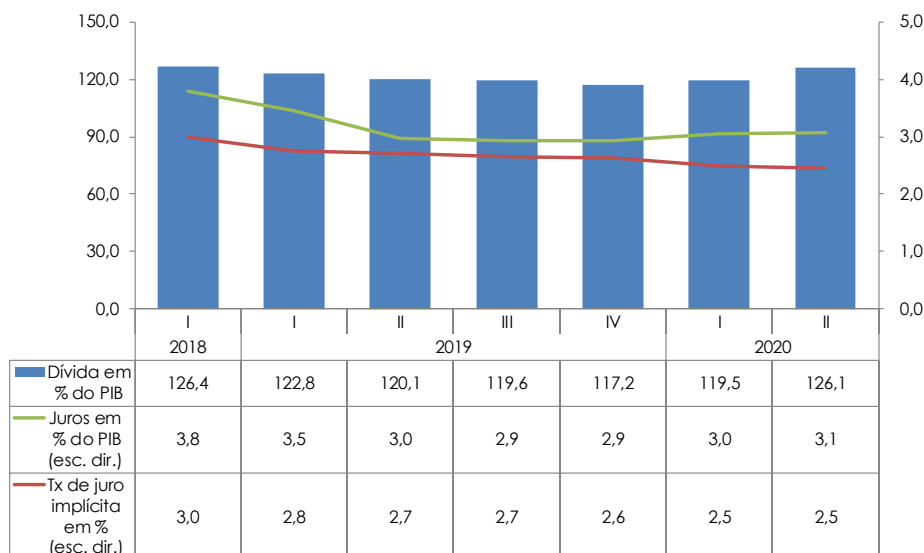
**Gráfico 3 – Decomposição da variação do Saldo Primário
excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

18. A despesa com juros verificou no 1.º semestre uma redução em termos nominais face ao período homólogo, mantendo, no entanto, o seu peso no PIB inalterado. A redução verificada pela despesa com juros na execução do 1.º semestre de 2020 esteve associada a uma redução na taxa de juro implícita na dívida pública, que se reduziu em 0,2 p.p., para 2,5% (Gráfico 4). O nível de dívida pública, por sua vez, aumentou. Entre o final do 1.º semestre de 2019 e o final do 1.º semestre de 2020, a dívida pública aumentou 8,4 mil M€ em termos nominais. Este aumento correspondeu a um acréscimo de 5,9 p.p. do rácio de dívida pública, para 126,1% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também a redução registada pelo PIB nominal.

Gráfico 4 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). (ii) A taxa de juro implícita resulta do quociente entre a despesa com juros do ano terminado no trimestre e o *stock* de dívida no final do trimestre homólogo.

4 Receita total e despesa primária

4.1 Informação prévia

19. A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados consta do Anexo 2, Tabela 7.

20. Não é tecnicamente possível comparar a execução da receita e da despesa no 1.º semestre de 2020 com o referencial anual para o saldo orçamental explicitado pelo Ministério das Finanças na 2.ª Notificação do PDE. A ausência de informação prestada pelo MF sobre este referencial, quer em termos dos agregados da receita e da despesa, quer em termos das respetivas rubricas desagregadas dos classificadores económicos, conforme referido no parágrafo 4, inviabiliza a aferição da sua execução a meio do ano.

21. Privilegia-se neste capítulo a evolução registada no 1.º semestre face ao período homólogo. Em resultado do exposto anteriormente, a apreciação das componentes da receita e da despesa primária nas secções seguintes consiste apenas na comparação da sua evolução com a registada no primeiro semestre de 2019, ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

4.2 Receita total

22. Na primeira metade do ano de 2020, a receita das AP caiu 4,8% face a idêntico período do ano anterior, o correspondente a uma perda de receita na ordem dos 1,9 mil M€ (Tabela 4 e Gráfico 5). A queda da receita foi responsável por quase metade (cerca de 45%) da deterioração de 4,3 mil M€ verificada no saldo primário. Em percentagem do PIB, a receita aumentou ligeiramente, em 0,9 p.p. do PIB, para 40,1%. A quebra da receita em termos nominais apurada na ótica das contas nacionais terá refletido sobretudo a queda verificada na atividade económica durante o período, na medida em que o ajustamento adicional de impostos e contribuições sociais realizado pelo INE, no valor de 2 mil M€, anula o efeito dos adiamentos de receita fiscal e contributiva implementados no âmbito das medidas de resposta à pandemia COVID-19. Sem aquele ajustamento, a queda da receita das AP na primeira metade de 2020 teria sido duas vezes superior à apurada pelo INE. Existe, no entanto, o risco de não-cobrança dessa receita que foi prorrogada durante o 1.º semestre, conforme já referido anteriormente no parágrafo 11.

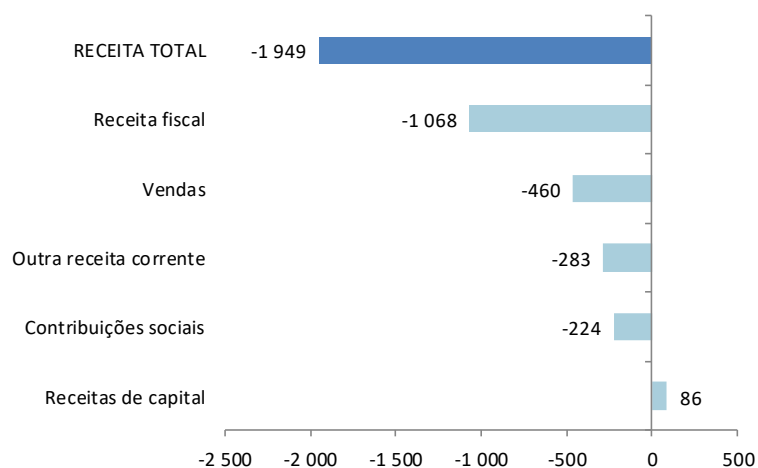
Tabela 4 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2019 Jan-jun		2020 Jan-jun			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB
Receita Total	40 938	39,3	38 989	40,1	-4,8	0,9
Receita corrente	40 709	39,0	38 674	39,8	-5,0	0,8
Receita fiscal	22 414	21,5	21 346	22,0	-4,8	0,5
Impostos indiretos	15 255	14,6	13 738	14,1	-9,9	-0,5
Impostos diretos	7 159	6,9	7 608	7,8	6,3	1,0
Contribuições sociais	11 996	11,5	11 773	12,1	-1,9	0,6
Outras receitas correntes	6 299	6,0	5 555	5,7	-11,8	-0,3
Vendas	3 565	3,4	3 105	3,2	-12,9	-0,2
Outra receita corrente	2 734	2,6	2 451	2,5	-10,4	-0,1
Receitas de capital	229	0,2	315	0,3	37,4	0,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	104 249		97 110		-6,8	

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

23. Por componentes, as principais quedas verificaram-se ao nível da receita fiscal, sobretudo nos impostos indiretos, mas também ao nível da receita de vendas e da outra receita corrente. Nos impostos indiretos verificou-se no 1.º semestre uma queda de receita na ordem dos 9,9% (Tabela 4), em cerca de 1,5 mil M€, que foi determinante para a redução verificada na receita fiscal das AP. Entre os diferentes impostos indiretos, destaca-se a redução do IVA em 1,0 mil M€, que ficou 11,6% abaixo da receita registada no período homólogo. Pelo contrário, os impostos diretos evidenciaram um aumento associado ao aumento da receita de IRS. A receita de IRC evidenciou uma queda homóloga de 6,3%, mesmo quando se considera o ajustamento adicional na receita deste imposto no 1.º semestre para ter em conta a prorrogação do prazo de entrega do Modelo 22. A receita de vendas das AP reduziu-se em 460 M€ (Gráfico 5), em virtude da paralisação da economia em resposta à pandemia COVID-19. A receita de prestação de serviços de empresas públicas classificadas no sector das AP registou uma redução de 160 M€, das quais – 90 M€ nos Metros de Lisboa e do Porto e na CP e – 55 M€ nos Hospitais Entidade Pública Empresarial. As outras receitas correntes registaram igualmente uma redução, associada à redução da receita de rendimentos de propriedade.

Gráfico 5 – Receita total: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

4.3 Despesa Primária

24. A despesa primária aumentou 6,3% nos primeiros seis meses de 2020 por comparação com o período homólogo, o que se traduziu num acréscimo de 2,4 mil M€ (Tabela 5 e Gráfico 6). O aumento da despesa primária explicou mais de metade do agravamento do saldo primário das AP. Aquele acréscimo, conjugado com a quebra do PIB nominal, traduziu-se num aumento do peso da despesa primária no PIB em 5,1 p.p., para 41,4% do PIB. O acréscimo de despesa em termos nominais refletiu não apenas a deterioração da atividade económica no período recente, mas também o efeito direto de medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19. Relativamente às medidas do lado da despesa não existem, contrariamente ao que sucede do lado da receita, desfasamentos relevantes entre o momento do seu reconhecimento em contas nacionais e o momento do seu reconhecimento em contabilidade pública.

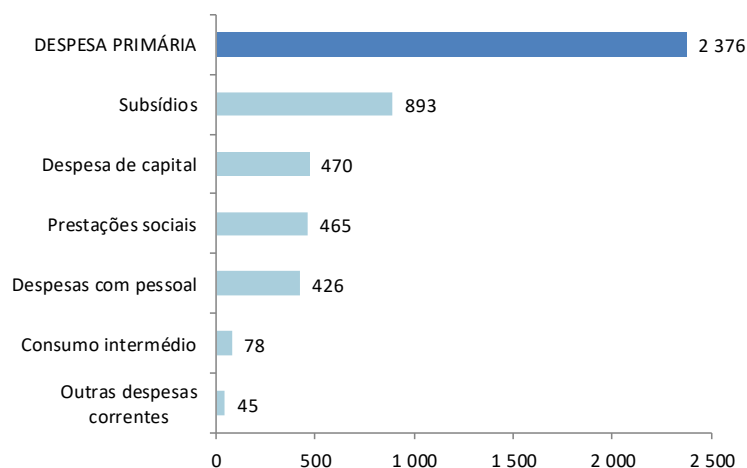
Tabela 5 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2019 Jan-jun		2020 Jan-jun			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB
Despesa Primária	37 839	36,3	40 215	41,4	6,3	5,1
Despesa corrente primária	36 070	34,6	37 976	39,1	5,3	4,5
Consumo intermédio	5 047	4,8	5 125	5,3	1,5	0,4
Despesas com pessoal	11 009	10,6	11 435	11,8	3,9	1,2
Prestações sociais	17 259	16,6	17 723	18,3	2,7	1,7
Subsídios	354	0,3	1 247	1,3	252,1	0,9
Outras despesas correntes	2 401	2,3	2 445	2,5	1,9	0,2
Despesa de capital	1 769	1,7	2 239	2,3	26,6	0,6
FBCF	1 600	1,5	1 858	1,9	16,1	0,4
Outras despesas de capital	169	0,2	381	0,4	125,6	0,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	104 249		97 110			-6,8

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

25. No aumento da despesa primária das AP destaca-se, particularmente, o aumento da despesa com subsídios, mas também os acréscimos em despesa de capital, despesa com prestações sociais e despesa com pessoal. O acréscimo expressivo da despesa com subsídios, em 252,1%, reflete em grande medida os encargos com a medida de *lay-off* simplificado adotada no âmbito da resposta à pandemia COVID-19, que até junho ascendeu a 629 M€ de acordo com a informação que consta da [Síntese de Execução Orçamental](#) (SEO) da DGO publicada em julho, assim como as medidas de apoio extraordinário à redução de atividade dos trabalhadores independentes que no mesmo período ascenderam a 110,9 M€. Na despesa de capital, verificou-se um aumento da formação bruta de capital fixo (FBCF) em 16,1%, o equivalente a mais 258 M€. As empresas públicas classificadas no sector das AP foram responsáveis por um aumento do investimento em cerca de 120 M€, dos quais 41 M€ foi realizado por Hospitais EPE. No âmbito do impacto das medidas de resposta à COVID-19, a SEO de julho reporta uma execução de 50 M€ na despesa com ventiladores e outros equipamentos no SNS, à qual acrescem 8 M€ na aquisição de equipamento de apoio ao teletrabalho e 6,8 M€ na aquisição de outros equipamentos. O crescimento da despesa com prestações sociais esteve associado, sobretudo, ao aumento da despesa com subsídio de desemprego, em virtude da deterioração das condições no mercado de trabalho e do reforço ao apoio em situações de desemprego. A despesa com pessoal registou igualmente um aumento, de 3,9%, correspondente a 426 M€, dos quais apenas uma pequena parte (24,2 M€) corresponde ao reforço de recursos humanos, identificado na Síntese de Julho com sendo contratações e pagamentos de horas extra em virtude da resposta à pandemia. O principal fator subjacente ao aumento da despesa com pessoal reside nos efeitos do descongelamento gradual de carreiras apenas concluído em dezembro de 2019.

Gráfico 6 – Despesa primária: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas Anexo 1.

Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes

26. A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais pode requerer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes. Tal procedimento, o expurgo de impactos transitórios no saldo, é mesmo desejável para viabilizar análises nas alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO excluiu o impacto das medidas abaixo identificadas até ao 2.º trimestre de 2020.

2019

- (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco;
- (ii) Recuperação de garantia do BPP;
- (iii) Decisão judicial de indemnização do Estado à concessionária Autoestradas do Douro Litoral.

2020

- (i) Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos;
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco.

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais

Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais

	2019 Jan-jun		2020 Jan-jun			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB
Receita Total	40 938	39,3	38 989	40,1	-4,8	0,9
Receita corrente	40 709	39,0	38 674	39,8	-5,0	0,8
Receita fiscal	22 414	21,5	21 346	22,0	-4,8	0,5
Impostos indiretos	15 255	14,6	13 738	14,1	-9,9	-0,5
Impostos diretos	7 159	6,9	7 608	7,8	6,3	1,0
Contribuições sociais	11 996	11,5	11 773	12,1	-1,9	0,6
Outras receitas correntes	6 299	6,0	5 555	5,7	-11,8	-0,3
Receitas de capital	229	0,2	315	0,3	37,4	0,1
Despesa Total	42 160	40,4	44 229	45,5	4,9	5,1
Despesa corrente	39 242	37,6	40 875	42,1	4,2	4,4
Consumo intermédio	5 047	4,8	5 125	5,3	1,5	0,4
Despesas com pessoal	11 009	10,6	11 435	11,8	3,9	1,2
Prestações sociais	17 259	16,6	17 723	18,3	2,7	1,7
Subsídios	354	0,3	1 247	1,3	252,1	0,9
Juros	3 172	3,0	2 899	3,0	-8,6	-0,1
Outras despesas correntes	2 401	2,3	2 445	2,5	1,9	0,2
Despesa de capital	2 918	2,8	3 354	3,5	14,9	0,7
FBCF	1 600	1,5	1 858	1,9	16,1	0,4
Outras despesas de capital	1 318	1,3	1 496	1,5	13,5	0,3
Saldo orçamental	-1 222	-1,2	-5 240	-5,4		-4,2
Saldo primário	1 950	1,9	-2 341	-2,4		-4,3
Receita fiscal e contributiva	34 410	33,0	33 119	34,1	-3,8	1,1
Despesa corrente primária	36 070	34,6	37 976	39,1	5,3	4,5
Despesa primária	38 988	37,4	41 330	42,6	6,0	5,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	104 249		97 110			

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias ou não-recorrentes.

**Tabela 7 – Conta das Administrações Públicas em Contas Nacionais,
valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2019 Jan-jun		2020 Jan-jun			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB
Receita Total	40 938	39,3	38 989	40,1	-4,8	0,9
Receita corrente	40 709	39,0	38 674	39,8	-5,0	0,8
Receita fiscal	22 414	21,5	21 346	22,0	-4,8	0,5
Impostos indiretos	15 255	14,6	13 738	14,1	-9,9	-0,5
Impostos diretos	7 159	6,9	7 608	7,8	6,3	1,0
Contribuições sociais	11 996	11,5	11 773	12,1	-1,9	0,6
Outras receitas correntes	6 299	6,0	5 555	5,7	-11,8	-0,3
Vendas	3 565	3,4	3 105	3,2	-12,9	-0,2
Outra receita corrente	2 734	2,6	2 451	2,5	-10,4	-0,1
Receitas de capital	229	0,2	315	0,3	37,4	0,1
Despesa Total	41 011	39,3	43 114	44,4	5,1	5,1
Despesa corrente	39 242	37,6	40 875	42,1	4,2	4,4
Consumo intermédio	5 047	4,8	5 125	5,3	1,5	0,4
Despesas com pessoal	11 009	10,6	11 435	11,8	3,9	1,2
Prestações sociais	17 259	16,6	17 723	18,3	2,7	1,7
Subsídios	354	0,3	1 247	1,3	252,1	0,9
Juros	3 172	3,0	2 899	3,0	-8,6	-0,1
Outras despesas correntes	2 401	2,3	2 445	2,5	1,9	0,2
Despesa de capital	1 769	1,7	2 239	2,3	26,6	0,6
FBCF	1 600	1,5	1 858	1,9	16,1	0,4
Outras despesas de capital	169	0,2	381	0,4	125,6	0,2
Saldo orçamental	-73	-0,1	-4 125	-4,2		-4,2
Saldo primário	3 099	3,0	-1 226	-1,3		-4,2
Receita fiscal e contributiva	34 410	33,0	33 119	34,1	-3,8	1,1
Despesa corrente primária	36 070	34,6	37 976	39,1	5,3	4,5
Despesa primária	37 839	36,3	40 215	41,4	6,3	5,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	104 249		97 110		-6,8	

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados correspondem à conta apurada pelo INE, e reproduzida na Tabela 6, expurgada dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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