

Relatório UTAO n.º 15/2019

Nota rápida sobre as contas das
Administrações Públicas: janeiro a junho de
2019

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

25 de setembro de 2019

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 foi realizada com base em informação disponível até ao dia 27 de março de 2019, tendo sido orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, e elaborada por Patrícia Silva Gonçalves.

Título: Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2019

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 15/2019

Data de publicação: 25 de setembro de 2019

Data-limite para incorporação de informação: 24/09/2019

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

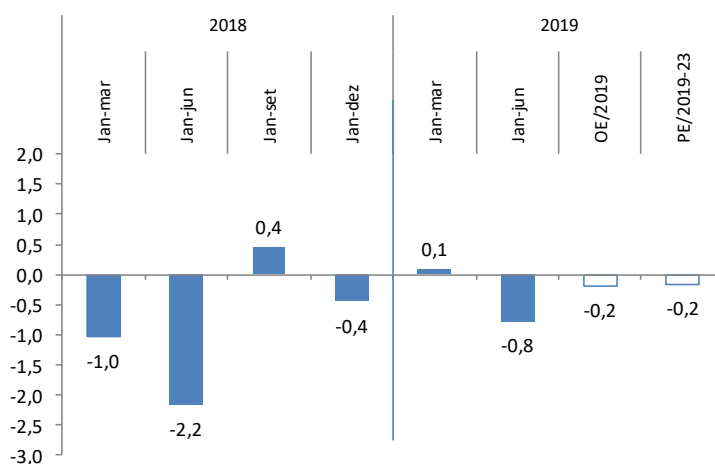
1. Introdução

1 A presente nota rápida tem por base as contas nacionais trimestrais por sector institucional, apuradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e a informação incluída na Segunda Notificação de 2019 do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE), ambas publicadas no dia 23 de setembro. Nesta data, o INE divulgou, ainda, a revisão das séries de contas nacionais que resultou da mudança da base de 2011 para a base de 2016. A revisão impactou nos valores passados dos agregados de todos os sectores institucionais, incluindo as Administrações Públicas. No [Relatório UTAO n.º 14/2019](#), de 23 do corrente, deu-se conta do efeito que a revisão da base na série do PIB nominal a preços correntes teve no rácio da dívida pública de *Maastricht*. O presente relatório dá conta do efeito da revisão da base sobre o saldo orçamental em contas nacionais. Este relatório antecede a análise trimestral mais detalhada dos desenvolvimentos orçamentais no primeiro semestre de 2019, que será divulgada pela UTAO em meados de outubro.

2. Saldo orçamental das Administrações Públicas no período de janeiro a junho de 2019

2 No 1.º semestre de 2019, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a – 789,3 M€, fixando-se em – 0,8% do PIB semestral (Gráfico 1). O resultado agora divulgado pelo INE coincide com o valor central da estimativa avançada realizada pela UTAO para o saldo orçamental do 1.º semestre e publicada no [Relatório UTAO n.º 13/2019](#).

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

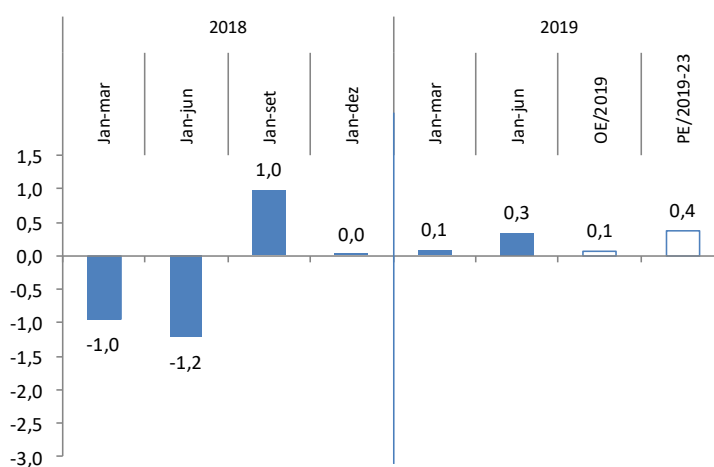


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

3 O saldo orçamental registado na primeira metade do ano ficou claramente aquém do objetivo fixado pelo Governo para o conjunto do ano, sem, contudo, colocar em causa o seu cumprimento. O OE/2019 estabeleceu como meta um saldo orçamental de – 0,2% do PIB para o conjunto do ano. Este objetivo foi posteriormente confirmado pelo Ministério das Finanças, quer no PE/2019–23 de abril, quer nas estimativas para 2019 incluídas na Segunda Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos agora enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat, datada de 23 de setembro. O resultado do 1.º semestre, de – 0,8% do PIB, ficou portanto aquém do objetivo anual. No entanto, é relevante salientar que o saldo orçamental apurado até junho se encontra influenciado, em grande medida, pela recapitalização do Novo Banco, particularmente quando expresso em percentagem do PIB semestral (1,1% do PIB). Excluindo o impacto desta medida, o saldo orçamental ajustado ascendeu a cerca de + 0,3% do PIB no 1.º semestre (Gráfico 2). Este valor encontra-se em linha com o objetivo anual excluindo o impacto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, revisto no PE/2019-23 para 0,4% do PIB face aos 0,1% do PIB considerados inicialmente no OE/2019. No decorrer do ano, o peso da operação de recapitalização do Novo Banco expresso em percentagem do PIB anual será, necessariamente, diluído

(para cerca de 0,5% do PIB, considerando o PIB projetado pelo Ministério das Finanças na 2.ª Notificação do PDE).¹ Para a segunda metade do ano são esperadas algumas pressões orçamentais decorrentes de medidas de valorização salarial previstas nas Administrações Públicas e do aumento, igualmente previsto, de algumas prestações sociais. Do lado da receita, por sua vez, existem riscos ascendentes em torno do saldo orçamental que decorrem da evolução da receita fiscal e contributiva no primeiro semestre a um ritmo superior ao projetado para o conjunto do ano no PE/2019–23, podendo o mesmo vir a acontecer no segundo. Ao nível das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, há ainda que ter em conta, do lado da receita, a recuperação de parte da garantia ao BPP adiada para 2019 e, do lado da despesa, indemnização a realizar pelo Município de Lisboa na sequência de decisão judicial. Estas operações, a concretizarem-se pelos montantes estimados pelo Ministério das Finanças (196 M€ no primeiro caso e 170 M€ no segundo), deverão ter um impacto orçamental que se compensa largamente entre si.

Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O saldo orçamental de 2018 e de 2019 foi ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, identificadas na Caixa 1.

4 Face a idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental evidenciou uma melhoria. O saldo observado no 1.º semestre de 2019 situou-se 1,4 p.p. do PIB acima do registado no período homólogo (Gráfico 1). Excluindo o efeito de medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, a melhoria observada pelo saldo orçamental ajustado foi mais significativa, nas ordens dos 1,6 p.p. do PIB, tendo neste caso passado de um saldo deficitário de – 1,2% do PIB para um saldo excedentário de + 0,3% do PIB (Gráfico 2).

3. Efeito no saldo orçamental decorrente da mudança de base nas séries de contas nacionais

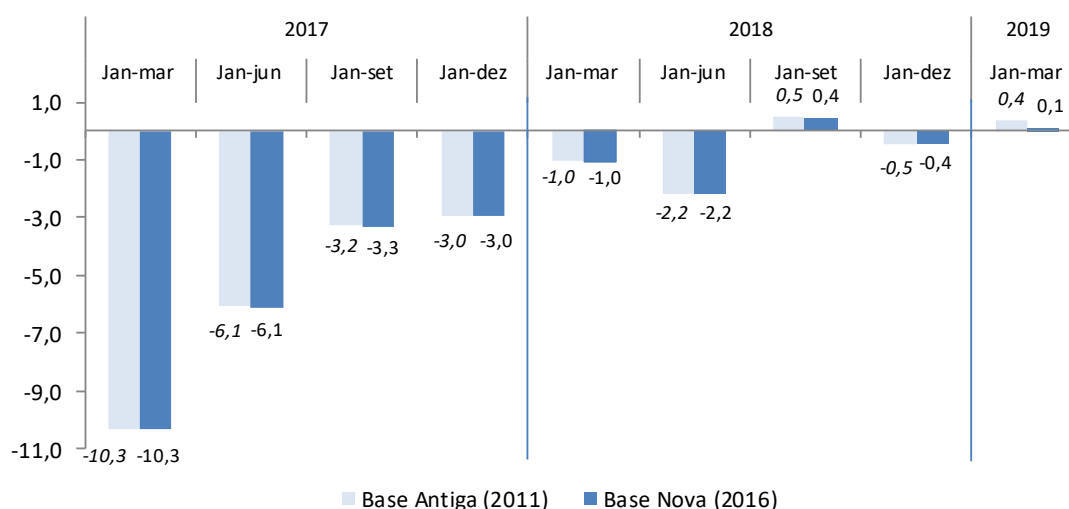
5 Os resultados das contas das Administrações Públicas até ao 2.º trimestre, divulgados pelo INE em setembro, foram pela primeira vez apurados numa nova base de contas nacionais. De acordo com a política de revisão de estatísticas macroeconómicas harmonizada entre os Estados-Membros da União Europeia (UE), prevista no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a base de contas nacionais deverá ser atualizada a cada cinco anos. Neste contexto, na divulgação dos resultados de contas nacionais do segundo trimestre de 2019 referentes a Portugal para o conjunto das Administrações Públicas, o apuramento destas estatísticas foi efetuado tendo já em consideração a nova base de contas nacionais, à semelhança do que sucederá na generalidade dos países da UE até ao final de 2019. A mudança da anterior base, de 2011, para a nova base, de 2016, destina-se a permitir a

¹ Este valor é uma previsão do INE já elaborada de acordo com a base 2016 das contas nacionais. Mantendo a base antiga, o PIB seria menor e o peso da operação Novo Banco seria diluído até final do ano para cerca de 0,6 p.p. de PIB.

incorporação e a adaptação de novas fontes de informação estatística e a revisão de métodos de estimação, que permitam melhorar a adequação da informação disponível ao referencial normativo das estatísticas de contas nacionais e alcançar uma representação mais aproximada da verdadeira atividade económica. Em virtude destas alterações, foram efetuadas revisões a valores passados nas séries estatísticas de contas nacionais, para além das que resultam do calendário anual de revisão destas estatísticas para incorporação de informação mais recente e completa na compilação das contas nacionais. Paralelamente, foi revista a delimitação dos sectores institucionais das contas nacionais, que se destina a agrupar, para efeitos de apuramento estatístico, as atividades de entidades com comportamentos económicos idênticos.²

Ao nível das Administrações Públicas, não se verificaram revisões significativas do saldo orçamental no período mais recente, havendo a registar uma ligeira revisão em alta do saldo de 2018, de -0,5% para -0,4% do PIB, em virtude da revisão em alta do PIB nominal. Com efeito, em 2017 e em 2018 o saldo orçamental das Administrações Públicas manteve-se sensivelmente inalterado em termos nominais face aos dados anteriormente disponíveis, com revisões na ordem dos -33 M€ e +2 M€ naqueles anos, respetivamente. Houve algumas alterações a nível da receita e da despesa públicas de que se dará conta no próximo relatório desta coleção. O PIB nominal, por sua vez, sofreu revisões mais expressivas, que ascenderam a cerca de +1,3 mil M€ em 2017 e a +2,3 mil M€ em 2018. De acordo com o INE, as alterações no nível do PIB nominal decorreram, maioritariamente, de uma revisão em alta do crescimento real do PIB, por via da incorporação de informação mais recente e, em menor grau, por via do efeito da alteração para a nova base de contas nacionais. Deste modo, apesar do valor nominal do saldo orçamental se ter mantido sensivelmente inalterado, a revisão em alta do PIB nominal traduziu-se num aumento do saldo orçamental de 2018 em +0,1 p.p. do PIB face aos resultados anteriormente apurados pelo INE (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Revisão do saldo das Administrações Públicas em contas nacionais acumulado desde o início do ano
(em percentagem do PIB)



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

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes em contabilidade nacional

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 seguintes medidas:

² Para uma justificação mais detalhada e conhecimento das razões concretas por detrás da revisão de cada uma das séries, ver a documentação divulgada em 23 do corrente pelo INE, nomeadamente os Destaques sobre Contas Nacionais Anuais 1995–2018, Principais Agregados das Administrações Públicas 1995–2018 e a própria Segunda Notificação de 2019 sobre o PDE.

2018: (i) Recuperação de garantia do BPP; (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial; (v) Conversão de Ativos por Impostos Diferidos (AID).

2019: (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>