

**Relatório UTAO n.º 5/2021**

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

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

5 de abril de 2021

### **Ficha técnica**

---

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

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

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

**Coleção:** Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

**Relatório UTAO n.º 5/2020**

**Data de publicação:** 5 de abril de 2021

**Data-limite para incorporação de informação:** 31/03/2021

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

---

## Nota de apresentação

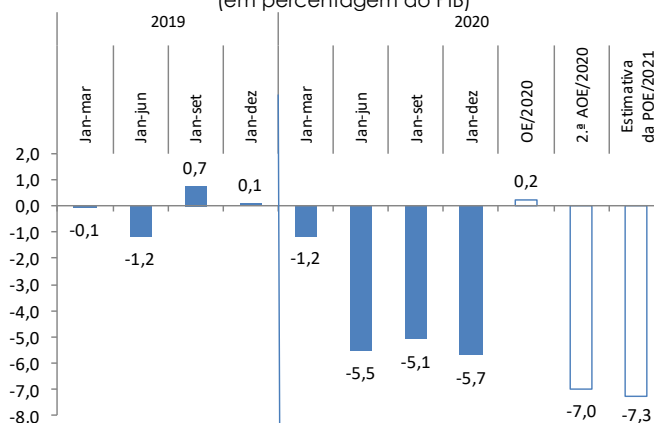
Este relatório é uma nota rápida sobre o saldo orçamental das Administrações Públicas no conjunto do ano de 2020. Tem por base o apuramento divulgado no dia 26 de março, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), das contas nacionais trimestrais por sector institucional, bem como a 1.ª Notificação de 2021 do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) divulgada na mesma data.

Este relatório antecede a análise trimestral mais detalhada dos desenvolvimentos orçamentais de 2020, que será divulgada pela UTAO em meados de abril.

## Destaques

- Em 2020, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a 11 501 M€, fixando-se em - 5,7% do PIB, um resultado que excedeu a estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças.** Recorde-se que o Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) aprovado pela Assembleia da República ainda no período pré-COVID-19, havia inicialmente definido como objetivo para este ano um saldo orçamental excedentário, correspondente a 0,2% do PIB (Gráfico 1). A 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ª AOE/2020), após as mudanças introduzidas na Assembleia da República, veio rever acentuadamente em baixa aquela meta para - 7,0% do PIB, na sequência da emergência da pandemia de COVID-19. Subsequentemente, a Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) apresentada pelo Executivo em outubro último reviu em baixa a estimativa para o conjunto do ano de 2020, para - 7,3% do PIB. Em termos nominais, o desvio evidenciado pelo resultado apurado para o saldo orçamental em 2020 ascende a 2471 M€ relativamente à 2.ª AOE/2020 e a 2923 M€ face à estimativa incluída na POE/2021.

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

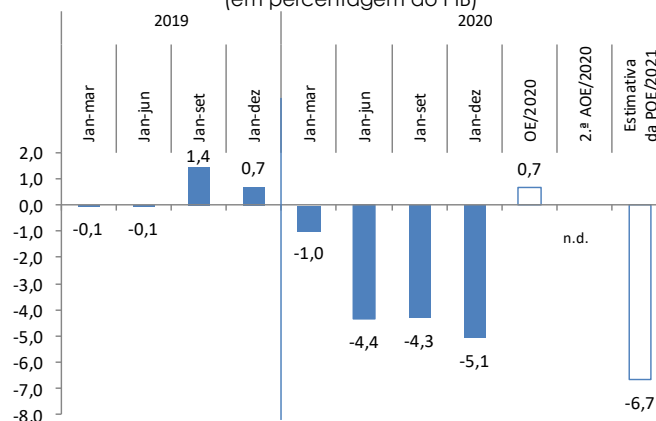


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

- Face a 2019, o saldo orçamental evidenciou um agravamento acentuado.** O saldo apurado pelo INE para 2020 situou-se 5,8 p.p. do PIB abaixo do registado no período homólogo (Gráfico 1).
- As medidas temporárias ou não-recorrentes oneraram o saldo das Administrações Públicas em 0,6 p.p. do PIB em 2020.** O impacto orçamental destas medidas assumiu um efeito idêntico ao apurado para 2019. Entre aquelas operações, destaca-se o acionamento do mecanismo de recapitalização contingente do Novo Banco, no valor de 1035 M€, que onerou o saldo orçamental não ajustado em cerca de 0,5% do PIB. No mesmo sentido, oneraram ainda o saldo orçamental a decisão judicial que determinou a obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, no valor de 114 M€, aproximadamente 0,1% do PIB, e a transferência do Fundo de Garantia da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, no valor de 80 M€. Em sentido contrário, há a assinalar a recuperação de parte da garantia do BPP, no valor de 40 M€ em 2020.

- **Excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, o saldo orçamental das Administrações Públicas agravou-se em 5,8 p.p. do PIB face a 2019** (Gráfico 2), uma variação idêntica à verificada pelo saldo orçamental não ajustado. A deterioração do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes refletiu o impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e a acentuada redução da atividade económica. Note-se que as medidas de política COVID-19 não estão classificadas como temporárias nem recorrentes e o seu impacto direto no saldo orçamental será identificado abaixo, a propósito da Tabela 1.

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



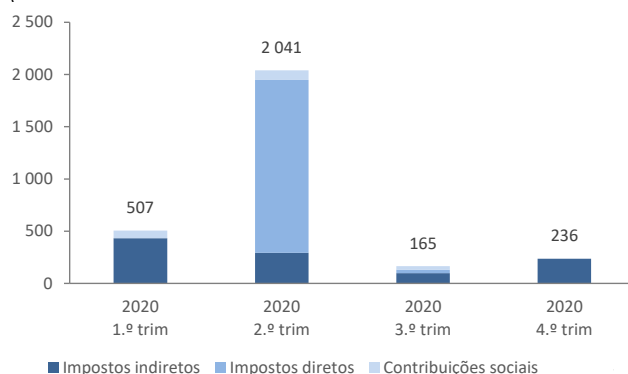
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes identificadas na Caixa 1.

- **O saldo orçamental apurado para 2020 inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, uma estimativa de receita adicional relativa ao pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais adotado no contexto da pandemia de COVID-19, correspondente a 0,1% do PIB.** Este ajustamento específico destina-se a incluir na receita de 2020 pagamentos futuros cuja obrigatoriedade teve origem em factos económicos ocorridos naquele ano. Para o ano de 2020, em termos acumulados até ao 4.º trimestre, este ajustamento ascendeu a 236 M€, cerca de 0,1% do PIB, e reporta-se à prorrogação do pagamento do IVA. Quer dizer, esta quantia acresce ao montante que efetivamente entrou nos cofres das AP (montante reportado em contabilidade pública).<sup>1</sup> O pico dos desfasamentos por pagamentos fracionados de impostos e contribuições sociais, considerando valores acumulados no ano, foi alcançado no 2.º trimestre, num valor (2041 M€) correspondente a 2,1% do PIB do 1.º semestre.
- **Permanece sem resposta o pedido da UTAO à DGO para receber a execução das medidas de política COVID-19 em contabilidade nacional.** A DGO passou a publicar regularmente informação sobre o efeito direto das medidas COVID-19 na ótica da contabilidade pública na Síntese de Execução Orçamental Mensal (SEO). No entanto, a informação sobre os efeitos diretos na ótica da contabilidade nacional publicada na SEO, na secção Operações com impacto Diferenciado em Contas Nacionais, continua a ser muito escassa. A UTAO solicitou especificamente à DGO informação mais detalhada e completa sobre o efeito direto daquelas medidas na ótica de contabilidade nacional, mas o pedido permanece sem resposta até à data.

<sup>1</sup> O apuramento do saldo orçamental em contas nacionais envolve a realização de um conjunto de ajustamentos face aos resultados apurados na ótica de contabilidade pública. Esses ajustamentos compreendem habitualmente o "ajustamento *accrued* de impostos e contribuições", divulgado pelo INE nos quadros de passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais, com o propósito de considerar a receita nesta segunda ótica no momento em que ocorreu o facto que gerou a obrigação de pagamento. Com a adoção das medidas COVID-19, foram instituídas prorrogações nos prazos de pagamento de impostos e contribuições sociais que vieram dilatar a diferença entre o momento em que ocorreu o facto gerador e o momento em que a receita é arrecada pelas Administrações Públicas. Em virtude deste desfasamento foi necessário proceder a um ajustamento adicional entre as duas óticas de registo. É deste ajustamento adicional ao habitual que se dá nota no parágrafo acima.

**Gráfico 3 – Prorrogação de impostos e contribuições sociais adotada no contexto da pandemia de COVID-19**

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

- **As medidas excepcionais de apoio à atividade económica e de resposta à pandemia tiveram um impacto orçamental direto de – 1,9% do PIB em 2020 em contas nacionais e foram responsáveis por cerca de 3,8 mil M€ do agravamento do saldo orçamental** (Tabela 1). Em contas nacionais, este impacto corresponde, maioritariamente, a medidas de agravamento da despesa das Administrações Públicas. Entre estas, assumiram maior relevância material as medidas de *layoff* (437 M€) e a despesa de saúde relacionadas com equipamentos de proteção individual e medicamentos (332 M€). Do lado da receita, as referidas medidas conduziram a uma perda de receita, entre as quais se destacou a decorrente da isenção do pagamento da taxa social única (470 M€). Sem o efeito orçamental direto das medidas COVID-19 em contas nacionais, o saldo orçamental de 2020 teria ascendido a – 3,8% do PIB.

**Tabela 1 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19**

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	Jan-dez 2020 Em milhões de euros			Jan-dez 2020 Em % do PIB		
	Conta das AP	Impacto das medidas COVID-19	Conta das AP excl. medidas	Conta das AP	Impacto das medidas COVID-19	Conta das AP excl. medidas
Receita	86 587	-653	87 240	42,8	-0,3	43,1
Despesa	98 088	3 106	94 982	48,4	1,5	46,9
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-11 501</b>	<b>-3 759</b>	<b>-7 742</b>	<b>-5,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,8</b>

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

- **Este impacto orçamental direto não inclui as garantias concedidas pelas Administrações Públicas a outros sectores institucionais no contexto das medidas de resposta à pandemia de COVID-19.** Estas operações constituem passivos contingentes das Administrações Públicas e apenas se traduzem em despesa ou dívida deste subsector no caso de virem a ser executadas e no momento em que essa execução vier eventualmente a ocorrer. Nesta medida, constituem um risco sobre as contas das Administrações Públicas que importa acompanhar. Em 2020, o montante total de garantias concedidas pelas Administrações Públicas ascendeu a 7160 M€, cerca de 3,5% do PIB, o que se traduziu num aumento pronunciado face a 2019, ano em que as garantias concedidas ascenderam a 950 M€, cerca de 0,4% do PIB.
- **O regular acompanhamento dos efeitos das medidas de política COVID-19, tanto na ótica de contabilidade nacional como na ótica de contabilidade pública, afigura-se particularmente importante no contexto atual.**
  - A bem da transparência e do regular acompanhamento da execução orçamental, seria desejável que a Síntese de Execução Orçamental (SEO) passasse a disponibilizar informação sobre o efeito do pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais e, bem assim, das demais medidas do lado da receita e das medidas com impacto na despesa, tanto em contabilidade pública como na ótica de contas nacionais.

- Esta informação nas duas óticas de apuramento do saldo das Administrações Públicas deveria ser do domínio público. No caso da ótica de contas nacionais, poderia passar e ser inserida regularmente na SEO mensal, no “Capítulo 4 – Outros aspetos relevantes sobre a execução orçamental”, na secção “Operações com registo diferenciado em contas nacionais”.
- No contexto atual, será igualmente relevante a publicação de informação regular sobre a evolução das garantias concedidas pelas Administrações Públicas — montantes concedidos e executados, por tipo de instrumento e categoria de beneficiários.

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

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as operações abaixo descritas.

2019: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB

- (i) Garantias do Fundo de Garantia e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (– 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.).





**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>