

Relatório UTAO n.º 7/2021

Contas das Administrações Públicas: janeiro a dezembro de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

15 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.

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

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

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 7/2021

Data de publicação: 15 de abril de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 13 de abril de 2021

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 Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	8
4 Saldo primário e despesa com juros	12
5 Receita total e despesa primária	13
5.1 Informação prévia	13
5.2 Receita total	14
5.3 Despesa Primária	17
Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes	19
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	20

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 – Prorrogação de impostos e contribuições sociais em 2020 no contexto da pandemia de COVID-19	8
Gráfico 4 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	12
Gráfico 5 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	13
Gráfico 6 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	15
Gráfico 7 – Receita fiscal e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano	16
Gráfico 8 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano	16
Gráfico 9 – Variação homóloga da despesa primária em 2020: comparação entre execução e estimativa da POE/2021, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes ..	18

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais em 2020.....	6
Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais em 2020.....	7
Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19.....	11
Tabela 4 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros.....	12
Tabela 5 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	13
Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	14
Tabela 7 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	17
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais.....	20
Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	21

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ºAOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
BPP	Banco Privado Português
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento 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 (publicação mensal da DGO)
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

Em 2020, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional fixou-se em $-5,7\%$ do PIB. O resultado apurado excedeu a estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021), de $-7,3\%$ do PIB.

O saldo orçamental apurado pelo Instituto Nacional de Estatística inclui uma estimativa da receita fiscal e contributiva devida às Administrações Públicas cuja cobrança foi adiada ao abrigo de medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais, no valor de 236 M€, cerca de $0,1\%$ do PIB.

As medidas temporárias ou não-recorrentes oneraram o saldo das Administrações Públicas em $0,6$ p.p. do PIB em 2020, entre as quais se destaca a capitalização contingente do Novo Banco. Excluindo estas medidas, o saldo orçamental ascendeu a $-5,1\%$ do PIB.

Face ao período homólogo, o saldo ajustado evidenciou uma redução acentuada, de $5,8$ p.p. do PIB. Esta evolução refletiu a queda da atividade económica e o impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19.

A UTAO estimou em 4541 M€ o contributo direto das medidas de política tomadas para minorar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Estas medidas traduziram-se na perda de 1435 M€ na receita e no acréscimo de 3106 M€ na despesa primária, deteriorando globalmente o saldo orçamental em cerca de $2,2\%$ do PIB. As medidas de política impactaram também o saldo através de efeitos induzidos. A pandemia causou ainda efeitos indiretos de agravamento do saldo decorrentes do funcionamento dos estabilizadores automáticos clássicos e de novos criados pela doença.

Em 2020, verificou-se uma redução significativa do saldo primário ajustado, que passou a evidenciar um valor deficitário, $-2,2\%$ do PIB, situando-se $5,9$ p.p. do PIB abaixo do excedente registado em 2019. Esta evolução esteve, essencialmente, associada ao aumento da despesa primária ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes.

1 Introdução

1. Este relatório insere-se na coleção de publicações regulares da UTAO que efetua a monitorização da execução orçamental do sector das Administrações Públicas na perspetiva 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 (*i.e.*, o momento em que nasceu o direito a cobrar a receita) e o momento em que os recursos financeiros foram consumidos (momento em que a 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, são identificados dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes.¹ 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 natureza não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das AP, 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 AP com e sem o expurgo destas operações, o Anexo 2 contém dois quadros: a Tabela 8 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 9 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 utilizados os resultados de contas nacionais apurados para 2020. As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 26 de março pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Na mesma data em que foi divulgada a 1.ª Notificação de 2021 do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE), preparada em conjunto por INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças. Os resultados apurados para 2020 correspondem à versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional. De acordo com a política regular de revisões destas estatísticas, a estimativa preliminar poderá ser subsequentemente revista em função da disponibilização de nova informação de base ou de informação revista que permita uma melhor adequação aos objetivos de registo na ótica de contas nacionais. Assim, cerca de nove meses após o período de referência (neste caso, 2020), os resultados apurados podem ser objeto de revisão e passam a ter uma natureza provisória; e 21 meses após o período de referência é disponibilizada a versão definitiva. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

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.

4. O referencial relevante para efeitos da análise da presente execução orçamental corresponde à estimativa para 2020 considerada pelo Ministério das Finanças no âmbito da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021). Neste documento, divulgado em 13 de outubro de 2020, o saldo orçamental projetado para o conjunto do ano de 2020 corresponde a um défice de 7,3% do PIB. A análise da UTAO também compara a execução com as metas definidas no primeiro Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República no final de 2019 e na segunda Alteração ao mesmo aprovada em julho de 2020. Como se sabe, este ano revelou-se especialmente atípico por causa da pandemia de COVID-19. Completamente inesperada no momento em que o Parlamento aprovava a primeira lei do OE/2020, que aconteceu no dia 6 de fevereiro de 2020, as previsões de receita e despesa ficaram profundamente desatualizadas em poucos meses por causa da mudança abrupta e profunda no contexto sanitário e económico do País. Mesmo a segunda alteração àquela lei, aprovada a 3 de julho, contém previsões e metas definidas num contexto de enorme incerteza e muita novidade para os decisores políticos. Por estas razões, a UTAO entendeu privilegiar as previsões de receita e despesa mais recentes do Ministério das Finanças como referencial com o qual comparar os resultados da execução, ou seja, aquelas que foram divulgadas a 13 de outubro no relatório da POE/2021.

5. Este documento revê e aprofunda a análise preliminar da UTAO aos desenvolvimentos orçamentais de 2020. No dia 5 deste mês, foi publicado o [Relatório UTAO n.º 5/2021](#). O mesmo disponibilizou uma primeira análise aos saldos observado e ajustado e ao impacto agregado das medidas de política COVID-19 em ambos. Agora, os temas são revistos com considerações adicionais que o prazo entretanto decorrido sobre a libertação dos dados primários permitiu. O presente relatório acrescenta temas novos: saldo primário, despesa com juros e composição da receita e da despesa. Merecem realce as estimativas da UTAO, por rubricas da classificação económica, dos efeitos diretos que as medidas de política COVID-19 tiveram no saldo orçamental. Trata-se de um trabalho inovador que visa minorar a escassez de informação oficial sobre o assunto em contabilidade nacional.

6. O relatório está organizado do seguinte modo. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a dezembro de 2020. A Secção 3 estima o impacto orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 adotadas em 2020. O saldo primário e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 4. A Secção 5 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 26 de março último, bem como as mesmas contas expurgadas dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

7. Esta secção é dedicada ao saldo orçamental. Começa por contrastar o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças, para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente e, finalmente, explicar como, partindo do saldo em contabilidade pública, se chega ao saldo apurado em contabilidade nacional.

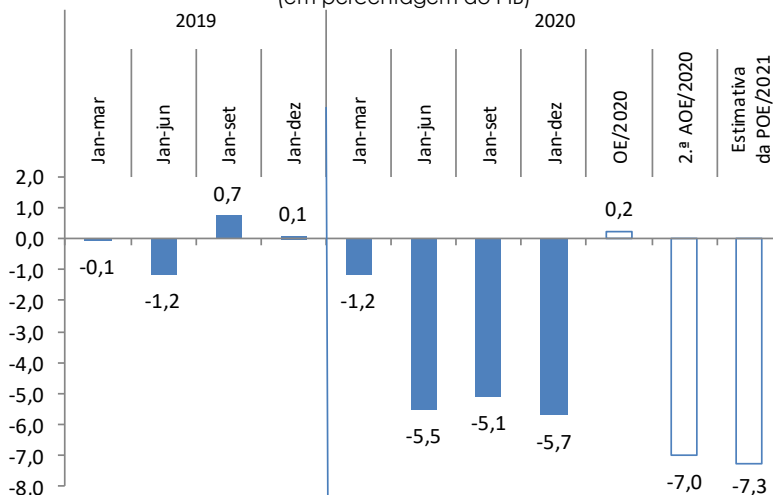
2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

8. Em 2020, o saldo orçamental das AP em contabilidade nacional fixou-se em – 5,7% do PIB. Em valor nominal, o défice ascendeu a – 11 501 milhões de euros (M€).

9. O resultado apurado 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 ascendeu 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, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes. O valor de - 7,0% do PIB corresponde à 2.ª AOE/2020 conforme aprovada na Assembleia da República. Recorde-se que o valor do saldo orçamental de 2020 que constava da respetiva proposta elaborada pelo Ministério das Finanças, a 2.ª PAOE/2020 era superior: - 6,3% do PIB.

10. 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, uma diferença que, em termos nominais, ascendeu a 11 678 M€.

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

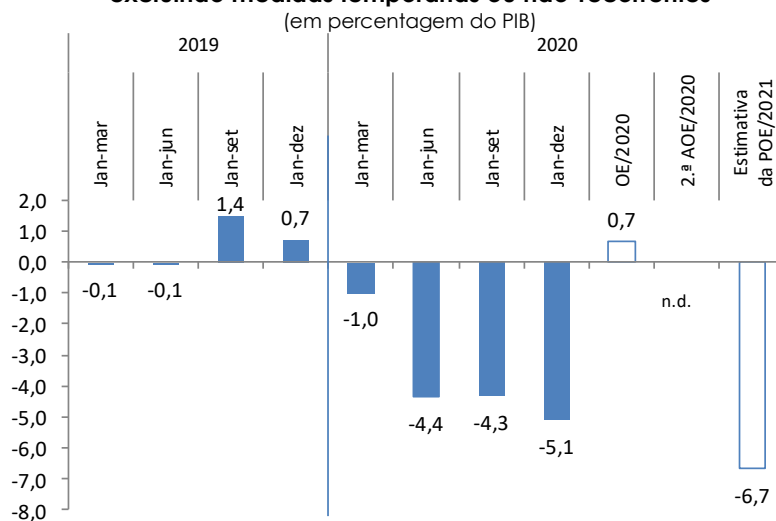
11. O Anexo 1 contém as medidas temporárias ou não-recorrentes. As operações com efeitos transitórios nas contas das AP consideradas pela UTAO estão descritas e quantificadas nessa caixa. São usadas nesta subsecção para obter uma medida do saldo orçamental que seja melhor comparável intertemporalmente.

12. 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 Banco Privado Português (BPP), no valor de 40 M€ em 2020.

13. Excluindo o efeito das 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 3.

14. O saldo ajustado registado no conjunto do ano ficou acima do saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no acervo documental da POE/2021. A distância face àquela meta cifrou-se em 1,6 p.p. do PIB.

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. Para a 2.ª AOE/2020 não é possível apresentar o saldo ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes subjacentes ao referencial para o saldo orçamental que resulta daquele documento, pelo facto de o Ministério das Finanças não ter disponibilizado a informação indispensável para ajustar o saldo.

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

15. Em 2020, o saldo em contas nacionais foi inferior ao saldo global apurado em contabilidade pública para o mesmo período, em 0,3 p.p. do PIB. 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 (Tabela 1).

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais em 2020

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	-10 851,2	-5,4
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	630,0	0,3
Diferença entre juros pagos e devidos	1 070,8	0,5
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-540,2	-0,3
Outros efeitos	-1 810,5	-0,9
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	-11 501,1	-5,7

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Valores não ajustados de operações com efeitos temporários nem de operações não-recorrentes. (ii) Significado das duas notas incluídas na tabela: 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 noutras 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.

16. Nos ajustamentos entre óticas contabilísticas destaca-se, particularmente, o contributo da rubrica “outros efeitos” que agravam o saldo em contas nacionais face ao saldo em contabilidade pública. Inserem-se nesta rubrica a capitalização contingente do Novo Banco realizada no 2.º trimestre de 2020, no valor de 1035 M€, o apoio financeiro concedido à TAP no 3.º trimestre, correspondente a 1200 M€ e a garantia concedida pelo Governo Regional dos Açores no valor de 132 M€ relativamente a um empréstimo obtido pela SATA no 4.º trimestre. No conjunto, estas operações contribuíram para um agravamento do saldo orçamental em 1,2% PIB em 2020. Este efeito foi parcialmente contrariado pelo

diferente registo nas duas óticas contabilísticas dos fundos de pensões transferidos para a esfera das AP, que contribuiu para elevar o saldo em contas nacionais em 0,3 p.p. do PIB.

17. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional ascendeu a – 0,3% do PIB. Este ajustamento destina-se a aproximar o registo da receita ao período em que ocorreu o facto gerador da obrigação de pagamento. Na sequência das medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, o INE considerou nesta rubrica um ajustamento adicional de 236 M€ de que se dá nota no parágrafo seguinte.

18. 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 dos contribuintes 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 (Tabela 2). Esta quantia acresce ao montante que efetivamente entrou nos cofres das AP (montante reportado em contabilidade pública).² 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 sobre os efeitos da prorrogação de receitas de impostos e contribuições sociais no contexto das medidas de política COVID-19 em contabilidade nacional.** Na ótica da contabilidade pública, a DGO passou a publicar regularmente informação sobre o efeito direto das medidas COVID-19 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, em 11 de fevereiro e, novamente, em 15 de março, mas o pedido permanece sem resposta até à data. A ausência desta informação coloca constrangimentos ao acompanhamento da execução orçamental em contas nacionais e inviabiliza a realização da estimativa avançada para este saldo habitualmente realizada trimestralmente pela UTAO.

19. Gráfico 3).

Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais em 2020

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impostos indiretos	236	0,1
IVA	236	0,1
Impostos diretos	0	0,0
IRS	0	0,0
IRC	0	0,0
Contribuições sociais	0	0,0
Receita total	236	0,1

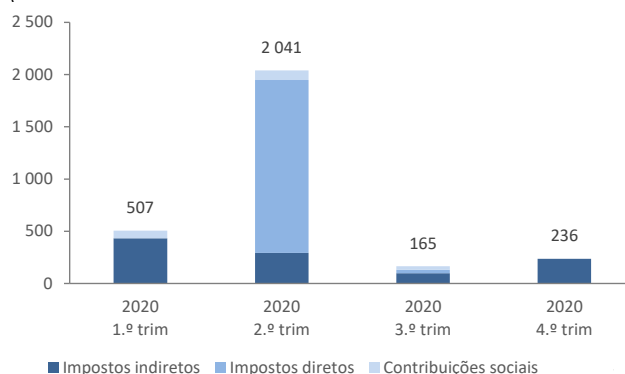
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

² 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 *accrual* 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 arrecadada pelas Administrações Públicas. Em virtude deste maior 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.

20. Permanece sem resposta o pedido da UTAO à DGO sobre os efeitos da prorrogação de receitas de impostos e contribuições sociais no contexto das medidas de política COVID-19 em contabilidade nacional. Na ótica da contabilidade pública, a DGO passou a publicar regularmente informação sobre o efeito direto das medidas COVID-19 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, em 11 de fevereiro e, novamente, em 15 de março, mas o pedido permanece sem resposta até à data. A ausência desta informação coloca constrangimentos ao acompanhamento da execução orçamental em contas nacionais e inviabiliza a realização da estimativa avançada para este saldo habitualmente realizada trimestralmente pela UTAO.

Gráfico 3 – Prorrogação de impostos e contribuições sociais em 2020 no contexto da pandemia de COVID-19

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



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

21. Em 2020, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos beneficiou o saldo em contas nacionais face ao saldo em contabilidade pública. No conjunto do ano, o efeito deste ajustamento ascendeu a 0,5% do PIB (vide Tabela 1). A razão deste ajustamento reside no perfil de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado no período em análise pagamentos de juros superiores ao montante que lhe seria imputável segundo o critério da especialização do exercício.

3 Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19

22. Passados mais de 13 meses desde a emergência da pandemia de COVID-19 em Portugal, continua a não estar disponível informação em contas nacionais sobre o impacto no saldo orçamental das Administrações Públicas causado pelas medidas de política adotadas em resposta à pandemia. A informação que tem vindo a ser publicada e, gradualmente, a crescer em grau de cobertura na SEO da DGO encontra-se disponível apenas na ótica de contabilidade pública. Esta informação, porém, não é suficiente para se poder apurar o efeito das medidas em contas nacionais, em que os desfasamentos entre, por um lado, os momentos do pagamento e do recebimento e, por outro, os momentos em que ocorrem os factos geradores que lhes estão subjacentes conduzem, com frequência, a uma diferente quantificação dos impactos entre as duas óticas contabilísticas de registo. Para além das questões de quantificação, são também relevantes questões de classificação por rubricas de classificação económica da receita e da despesa, uma vez que uma mesma operação pode ser registada em rubricas diferentes, consoante a ótica utilizada. É o caso das medidas de *layoff*, por exemplo, que em contabilidade pública são consideradas transferências correntes, enquanto em contas nacionais são classificadas como subsídios à produção. Outros casos existirão e podem até exigir a repartição de uma medida por mais do que uma rubrica de classificação económica, mas tal requer o acesso a informação mais detalhada quanto às medidas em causa.

23. A UTAO tem vindo a solicitar junto da DGO informação em contas nacionais sobre as medidas de COVID-19, mas não obteve resposta. Esta informação foi solicitada conjuntamente com o pedido de

elementos sobre a prorrogação de impostos e contribuições sociais em contas nacionais, referido no parágrafo 20.

24. Na ausência destes elementos, apresenta-se em seguida uma estimativa dos impactos das medidas COVID-19 em contas nacionais realizada pela UTAO que deve ser entendida como uma aproximação ao efetivo impacto nesta ótica de registo. É com base neste pressuposto que se apresenta em seguida a quantificação do impacto orçamental das medidas de política COVID-19 por rubrica de classificação económica. Tendo em conta as limitações colocadas pela falta de informação disponibilizada pelo MF, esta é a aproximação que é possível realizar e poderá ser objeto de revisão posterior em função de novos elementos que venham a ficar disponíveis.

25. As medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto de -2,2% do PIB em 2020 em contas nacionais e foram responsáveis por cerca de 4,5 mil M€ do agravamento do saldo orçamental (Tabela 3). Em contas nacionais, este impacto corresponde, maioritariamente, a medidas de agravamento da despesa das Administrações Públicas, cujo efeito orçamental direto correspondeu a mais do dobro do impacto das medidas do lado da receita. Entre as medidas do lado da despesa, assumiram maior relevância material as medidas de *layoff* e as despesas de saúde relacionadas com equipamentos de proteção individual e medicamentos. Do lado da receita, as referidas medidas conduziram a uma perda em 2020, associada, sobretudo, à suspensão dos pagamentos por conta de IRC e à isenção do pagamento da taxa social única.

26. O impacto em contas nacionais estimado pela UTAO foi apurado, por aproximação, a partir de várias fontes oficiais. Foram utilizados os dados no Anexo Estatístico da SEO para o período de janeiro a dezembro e ficheiros recebidos da Autoridade Tributária (AT) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A estimativa em contas nacionais é subsidiária do apuramento em contabilidade pública exposto no [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro. A Tabela 1 desse documento apresenta detalhadamente os impactos em termos de tesouraria no saldo global de 2020 causados por 51 medidas de política COVID-19. Agora, na passagem a contas nacionais, a UTAO não encontrou razões para que as medidas do lado da despesa tivessem uma quantificação diferente da que foi calculada naquela tabela. Quanto às medidas com impacto direto na receita, a UTAO não considerou para efeitos de contas nacionais as que estenderam os prazos de pagamento de impostos e contribuições sociais para além de 31 de dezembro de 2020. A razão para esta exclusão é a aplicação do princípio da especialização do exercício; as medidas não extinguiram a obrigação de pagar e o facto gerador dessa obrigação ocorreu em 2020, pelo que os recebimentos adiados para 2021 devem ser registados na receita de 2020 em contabilidade nacional. Já a suspensão dos primeiros e segundos pagamentos por conta do IRC que for devido na liquidação de 2020 foi classificada pela UTAO como medida de política COVID-19 com impacto na receita de 2020 em contas nacionais. A razão para este tratamento é a seguinte. Os montantes daqueles pagamentos estavam pré-determinados pela AT com base nos resultados tributáveis alcançados pelas empresas em 2019. Sem a alteração legislativa promovida no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020 (2.ª AOE/2020) e regulamentada no Despacho n.º 8320/2020 do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, a obrigação de as empresas entregarem essas quantias ao Estado manter-se-ia, por muito má que estivessem a ser as suas atividades económicas até aos momentos de pagamento pré-determinados. O ato legislativo determinou, para os contribuintes elegíveis, o fim da obrigação de satisfazer integralmente os dois primeiros pagamentos por conta e, por isso, a receita que deixou de entrar em caixa no ano de 2020 por esta razão foi considerada pela UTAO como igualmente perdida nas contas nacionais de 2020. Para mais detalhes sobre a estimativa desta medida, ver a nota 3 da referida Tabela 1 e o parágrafo com ponto-bala na p. 26, ambos do citado no [Relatório UTAO n.º 3/2021](#).

27. Apenas é possível dar conta do impacto direto das medidas de política. Os valores indicados no parágrafo anterior e detalhados na Tabela 3 medem exclusivamente o efeito na receita ou na despesa das AP resultante da adesão dos agentes económicos às medidas. Para além dos efeitos diretos, a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de "efeitos induzidos", e que advêm da modificação no comportamento dos agentes em múltiplos mercados provocada pelas medidas. Porém, os efeitos diretos e induzidos das medidas de política não esgotam os impactos da pandemia nas contas públicas. Por um lado, a eclosão

da doença leva a mais atos praticados no Serviço Nacional de Saúde, SNS (logo, mais despesa pública em consumíveis e, nas situações extremas da pandemia, a despesa de capital) e a solicitar prestações sociais por baixa médica (mais despesa primária). Por outro, as medidas de natureza administrativa de distanciamento social, recolher obrigatório e encerramento temporário de negócios diminuem, necessariamente, o nível de atividade económica, acabando a reduzir a receita pública (sobretudo fiscal e contributiva) e a aumentar a despesa com subsídios de desemprego. Num caso e noutro, são efeitos indiretos da pandemia nas contas públicas, efeitos que se materializam independentemente das medidas de política COVID-19 com conteúdo financeiro que visam deliberadamente minimizar as consequências da pandemia na saúde e na economia. Os efeitos indiretos assim caracterizados correspondem a estabilizadores automáticos em sentido lato. A teoria económica convencionou designar como “estabilizadores automáticos” aos mecanismos que fazem as variáveis de política orçamental reagir ao ciclo económico, contribuindo para atenuar as suas flutuações, sem intervenção das autoridades (i.e., sem que estas mudem qualquer um dos parâmetros que condicionam o seu nível): receita de impostos sobre o rendimento e as transações, receita de contribuições sociais e despesa com subsídios de desemprego. O contexto pandémico alterou automaticamente os níveis destas variáveis, mas também os de outras variáveis orçamentais particularmente sensíveis à crise de saúde pública,³ como são a despesa com aquisição de bens e serviços intermédios por parte do SNS e a despesa com subsídios de doença.

28. Note-se, porém, que 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. O Estado concedeu garantias a inúmeros contratos de crédito celebrados entre empresas e a banca comercial e a muitos contratos de seguro entre empresas e seguradoras. 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. Estes números constam da p. 4 do [Destaque do INE](#) referente à 1.ª Notificação de 2021 no âmbito do PDE.

29. 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, sobre as 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 a 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.

³ Sem que (ou antes de) as autoridades tenham modificado algum dos seus parâmetros para responder aos malefícios da COVID-19.

Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto das medidas COVID-19	
	Jan-dez 2020	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita total	-1 434,5	-0,7
Receita corrente	-1 434,5	-0,7
Receita fiscal	-921,7	-0,5
Suspensão dos pagamentos por conta de IRC ¹	-781,4	-0,4
Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)	-68,5	0,0
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-71,8	0,0
Contribuições sociais	-508,7	-0,3
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	-508,7	-0,3
Outras receitas correntes	-4,1	0,0
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-4,1	0,0
Despesa total	3 106,0	1,5
Despesa corrente	2 924,2	1,4
Consumo intermédio	640,8	0,3
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	549,9	0,3
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	90,9	0,0
Despesas com pessoal	145,5	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	145,5	0,1
Prestações sociais	252,2	0,1
Isolamento Profilático	62,6	0,0
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	0,3	0,0
Prorrogação desemprego	53,8	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	7,0	0,0
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6	0,0
Prestações por doenças profissionais	2,3	0,0
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8	0,0
Fundo de Emergência para Apoio Social e outros	13,5	0,0
Apoios sociais às famílias	63,4	0,0
Subsídios	1 800,6	0,9
Apoio excecional à família	82,9	0,0
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280,0	0,1
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158,7	0,1
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8	0,0
Layoff	823,2	0,4
Complemento estabilização trabalhadores layoff	58,3	0,0
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	32,3	0,0
Incentivo extraordinário à normalização	284,1	0,1
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	26,4	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	3,5	0,0
Apoios a empresas	23,3	0,0
Outros apoios	6,1	0,0
Outras despesas correntes	85,1	0,0
Bolsas pagas a formandos em período de suspensão da formação	7,8	0,0
Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação	2,6	0,0
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	12,2	0,0
Apoios ao setor da cultura	3,4	0,0
Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	11,2	0,0
Outros apoios	7,1	0,0
Outros encargos	19,1	0,0
Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social	3,2	0,0
Programa Adaptar Social +	5,6	0,0
Ações de promoção do turismo	12,9	0,0
Despesa de capital	181,9	0,1
FBCF	135,4	0,1
Ventiladores e outros SNS	87,7	0,0
Apoio ao teletrabalho	10,8	0,0
Outros equipamentos	36,9	0,0
Outras despesas de capital	46,5	0,0
Programa Adaptar	37,1	0,0
Linha Invest RAM 2020 COVID-19	4,0	0,0
Outros apoios	5,3	0,0
Saldo orçamental	-4 540,5	-2,2

Fontes: DGO, AT, IGFSS e cálculos da UTAO. | Nota: 1 – A quantificação desta medida foi obtida a partir de informação prestada diretamente à UTAO pela AT e difere da que consta da Síntese de Execução Orçamental de janeiro a dezembro de 2020 da DGO. A análise desta medida poderá ser consultada no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro, e a respetiva quantificação no [Relatório n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro.

4 Saldo primário e despesa com juros

30. 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 9, no Anexo 2.

31. O agravamento do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu uma redução acentuada do saldo primário. Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes evidenciou uma redução de cerca de 11,8 mil M€ (cerca de 5,8 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu uma deterioração significativa do saldo primário, que passou de um excedente de 3,7% do PIB em 2019 para um défice de 2,2% do PIB em 2020 (Tabela 4). Recorde-se que este indicador passou a evidenciar um saldo negativo logo no primeiro semestre de 2020.

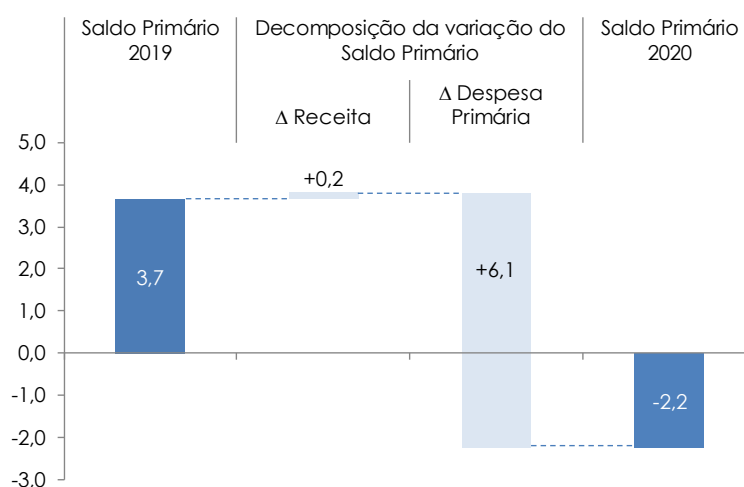
Tabela 4 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2019 jan-dez	2020 jan-dez	Variação	2019 jan-dez	2020 jan-dez	Variação em p.p. do PIB
Saldo Orçamental	1 492	-10 312	-11 804	0,7	-5,1	-5,8
Saldo Primário	7 823	-4 526	-12 349	3,7	-2,2	-5,9
Juros	6 331	5 786	-544	3,0	2,9	-0,1

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

32. A redução do saldo primário ajustado em percentagem do PIB refletiu um aumento da despesa primária, enquanto o peso da receita face ao PIB se manteve sensivelmente inalterado (Gráfico 4). A receita ajustada das AP caiu 5,0% face ao período homólogo, uma redução ligeiramente menos acentuada do que a verificada no PIB nominal (Tabela 5). A despesa primária ajustada, por sua vez, aumentou 9,3% em termos nominais por comparação com idêntico período do ano anterior, refletindo o efeito das medidas de resposta à pandemia COVID-19 e a queda da atividade económica. Como resultado, o peso da despesa primária no PIB aumentou 6,1 p.p., para 45%.

Gráfico 4 – 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.

**Tabela 5 – 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-dez	2020 jan-dez	Taxa de variação homóloga	2019 jan-dez	2020 jan-dez	Variação em p.p. do PIB
Saldo Primário	7 823	-4 526		3,7	-2,2	-5,9
Receita	91 108	86 547	-5,0	42,6	42,7	0,2
Despesa Primária	83 286	91 072	9,3	38,9	45,0	6,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	213 949	202 466	-5,4			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

33. Em 2020, a despesa com juros diminuiu face ao ano anterior. Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 544 M€ no conjunto do ano, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,1 p.p. (Tabela 4). Esta evolução esteve associada a uma redução na taxa de juro implícita na dívida pública, de 2,5% no último trimestre de 2019 para 2,3% do PIB no mesmo período de 2020 (Gráfico 5). O nível de dívida pública, por sua vez, aumentou. Entre o final de 2019 e o final de 2020, a dívida pública aumentou 20,5 mil M€ em termos nominais. Em percentagem do PIB, o nível de dívida elevou-se em 16,8 p.p, para 133,6% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também a redução registada pelo PIB nominal.

Gráfico 5 – 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.

5 Receita total e despesa primária

34. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica e compara-a com o referencial anual. Procura identificar desvios entre a execução orçamental e a estimativa anual realizada pelo MF.

5.1 Informação prévia

35. A análise nesta 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 consta do Anexo 2, Tabela 9.

36. Privilegia-se aqui a comparação da execução orçamental em contas nacionais registada em 2020 com a estimativa de execução anual incluída pelo MF no seu relatório da POE/2021. A razão para a adoção deste referencial está explicada no parágrafo 4. Em resultado do aí exposto, na apreciação das componentes da receita e da despesa primária nas subsecções seguintes compara-se a execução de 2020 com a verificada no período homólogo de 2019 e com a execução estimada pelo MF para o conjunto do ano. Ambas as comparações serão efetuadas com valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

37. Na análise que se segue, procura-se também relacionar a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas daqueles agregados, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 que influenciam a evolução de agregados da receita e da despesa das AP. Tendo em conta que se trata de um período relativamente curto em análise, o contributo da evolução das variáveis macroeconómicas para a explicação da evolução registada pelas variáveis orçamentais nem sempre se afigura como o mais significativo. Com frequência, existem alterações de política e também medidas de natureza administrativa que alteram os perfis de evolução intra-anual das variáveis orçamentais e que assumem relevância para compreender a trajetória infra-anual evidenciada pelos principais agregados orçamentais relativamente ao período homólogo. Nos parágrafos seguintes, e sempre que se tal justifique, documentam-se alguns efeitos deste tipo.

5.2 Receita total

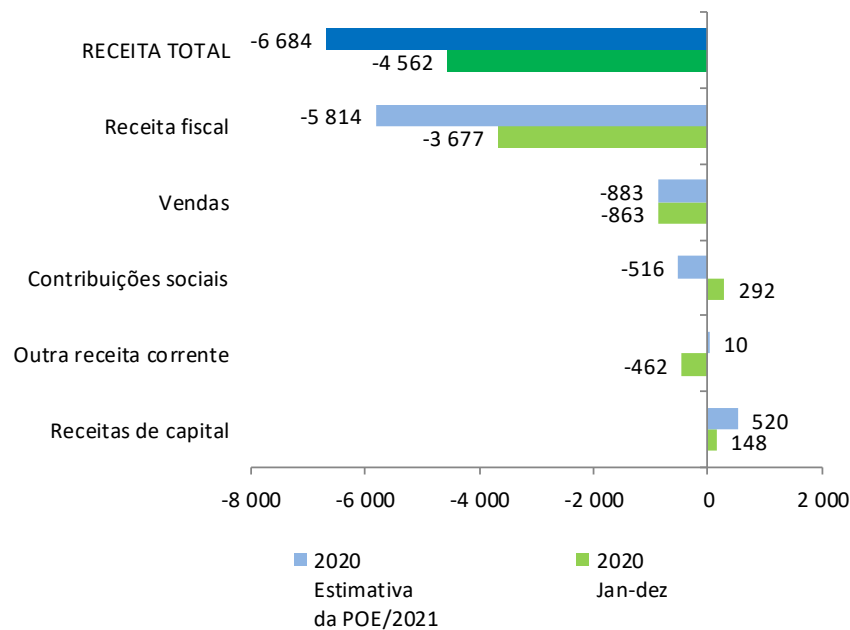
38. A quebra da receita das AP em 2020 ficou aquém do projetado no relatório da POE/2021 para o conjunto do ano. No conjunto do ano, a receita total registou um decréscimo de 5,0% em termos homólogos, menos acentuado do que a redução de 7,3% prevista para a receita anual no âmbito da POE/2021 (Tabela 6). Em termos nominais, a receita evidenciou uma diminuição de 4,6 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representou cerca de 68% da variação anual da receita estimada no exercício da POE/2021 para 2020 (Gráfico 6).

Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2019 Jan-dez		2020 Jan-dez				2020 Estimativa da POE/2021	
	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	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	91 108	42,6	86 547	42,7	-5,0	0,2	42,6	-7,3
Receita corrente	90 486	42,3	85 776	42,4	-5,2	0,1	42,0	-8,0
Receita fiscal	52 915	24,7	49 238	24,3	-6,9	-0,4	23,8	-11,0
Impostos indiretos	32 066	15,0	29 157	14,4	-9,1	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	20 849	9,7	20 081	9,9	-3,7	0,2	9,3	-11,5
Contribuições sociais	25 274	11,8	25 566	12,6	1,2	0,8	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	12 296	5,7	10 971	5,4	-10,8	-0,3	5,8	-7,1
Vendas	7 425	3,5	6 562	3,2	-11,6	-0,2	3,3	-11,9
Outra receita corrente	4 871	2,3	4 409	2,2	-9,5	-0,1	2,5	0,2
Receitas de capital	623	0,3	771	0,4	23,7	0,1	0,6	83,5
<i>Par memória:</i>								
PIB nominal	213 949		202 466		-5,4			-7,3

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.

Gráfico 6 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



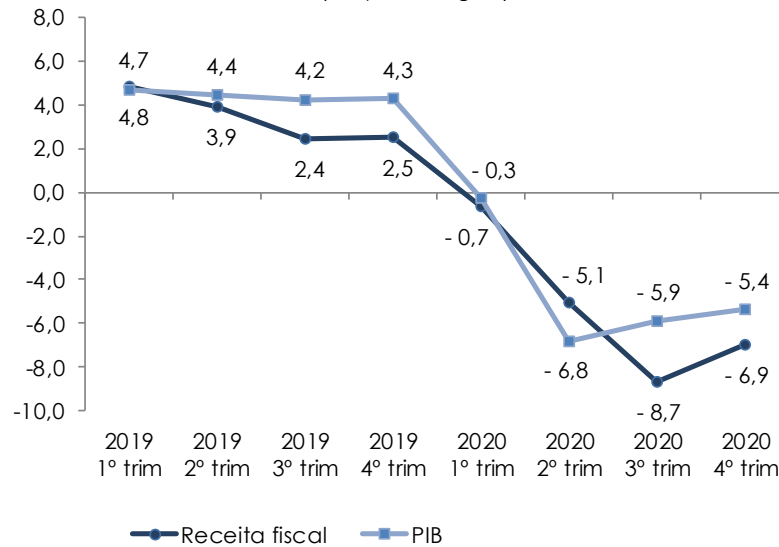
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

39. Para a execução da receita total menos desfavorável do que o previsto para o conjunto do ano contribuiu, particularmente, a evolução registada pela receita fiscal. Considerando os principais agregados da receita por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução menos desfavorável face à prevista em diferentes componentes da receita. Destaca-se, neste sentido, o desvio na execução ao nível da receita fiscal, tanto nos impostos diretos como nos indiretos, que registaram decréscimos homólogos menos acentuados do que os previstos no âmbito da POE/2021 (Gráfico 6 e Tabela 6). A receita de contribuições sociais evidenciou uma evolução mais favorável do que a prevista, com um crescimento de 1,2% na execução orçamental de 2020 que compara com uma redução projetada de 2,0%. Com efeito contrário sobre a receita total, a outra receita corrente evidenciou uma quebra acentuada que contrasta com a estabilização desta receita projetada em termos anuais. O crescimento das receitas de capital ficou também aquém do esperado. Por sua vez, a receita de vendas das AP evoluiu em linha com o projetado pelo MF.

40. A receita fiscal caiu a um ritmo mais acentuado do que o PIB nominal. No conjunto do ano, a receita fiscal registou uma redução homóloga de 6,9%, mais pronunciada do que a queda de 5,4% registada pelo PIB nominal no mesmo período (Gráfico 7). No apuramento dos resultados de contas nacionais, de acordo com o princípio da especialização do exercício, foi considerado na receita fiscal um ajustamento adicional face ao habitualmente efetuado na passagem de contabilidade pública à ótica de contas nacionais, por conta dos desfasamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19.⁴ No entanto, o valor de medidas como a suspensão de execuções fiscais e a isenção de pagamento de contribuições sociais por parte das entidades empregadoras não são considerados na execução de 2020, o que poderá contribuir para reduzir a receita fiscal face ao período homólogo em que essas receitas existiram e estavam registadas e, deste modo, promover um maior desencontro entre a evolução do PIB nominal e a receita fiscal.

⁴ Explicação dada no parágrafo 18, p. 7.

**Gráfico 7 – Receita fiscal e PIB nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano**
(em percentagem)



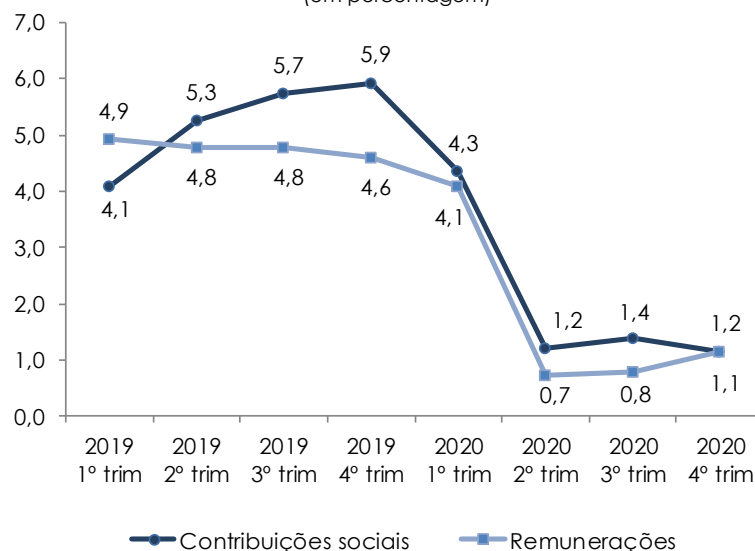
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

41. A quebra registada pela receita fiscal adveio das duas categorias de impostos.

- Nos impostos indiretos a receita reduziu-se 9,1% face ao ano anterior (Tabela 6), cerca de 2,9 mil M€. Esta queda foi determinante para a redução verificada na receita fiscal das AP. Destaca-se, no conjunto destes impostos, a redução verificada na receita do IVA, em 2,0 mil M€, que ficou 10,6% abaixo da receita registada no período homólogo. Os impostos especiais sobre o consumo, em que se inclui o ISP, registaram uma queda acentuada na ordem dos 8,9%. Ainda nos impostos indiretos, há a assinalar a evolução dos impostos sobre o registo de automóveis, com uma quebra de 39,8%.
- Os impostos diretos evidenciaram uma redução menos pronunciada, de 3,7% em termos homólogos, cerca de 0,8 mil M€. Esta evolução refletiu a queda da receita de IRC, de 17,1% no conjunto ano. A receita de IRS, por seu turno, aumentou 3,1%.

42. As contribuições sociais evoluíram em sentido contrário ao projetado para o conjunto do ano, registando uma evolução mais favorável. Com efeito, as contribuições sociais registaram um crescimento de 1,2% face ao período homólogo, refletindo a evolução das remunerações do total da economia (Gráfico 8). A POE/2021 tinha implícita uma estimativa de redução desta receita em 2,0% para o conjunto de 2020 (vide Tabela 6).

**Gráfico 8 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais:
variação homóloga acumulada desde o início do ano**
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

43. A outra receita corrente e as receitas de capital, pelo contrário, registaram desvios desfavoráveis face à evolução prevista para o conjunto do ano.

- A outra receita corrente diminuiu 9,5%, quando, para o conjunto do ano, estava prevista uma variação positiva de 0,2%. A evolução desta receita foi determinada, por um lado, pela redução dos rendimentos de propriedade recebidos pelas AP em 20,9%. Entre estes, verificou-se uma queda dos rendimentos distribuídos por sociedades, com destaque para a não distribuição de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos em 2020 e para a redução dos dividendos distribuídos pelo Banco de Portugal. Verificou-se, igualmente, uma redução de rendimentos provenientes de juros, rendas recebidas pelas AP e de rendimentos de outros investimentos. Em sentido contrário, verificou-se um aumento das transferências correntes recebidas da União Europeia, associadas ao Programa Apoiar e ao Fundo de Solidariedade da União Europeia.
- Por seu turno, as receitas de capital cresceram 23,7% face ao ano anterior, impulsionadas por um aumento das transferências de capital recebidas pelas AP vindas da União Europeia, que foram, em parte, utilizadas no financiamento de medidas de apoio às empresas e às famílias no âmbito da pandemia de COVID-19. Ainda assim, o crescimento daquela rubrica ficou aquém do aumento de 83,5% perspectivado pelo MF para o conjunto do ano (vide Tabela 6).

5.3 Despesa Primária

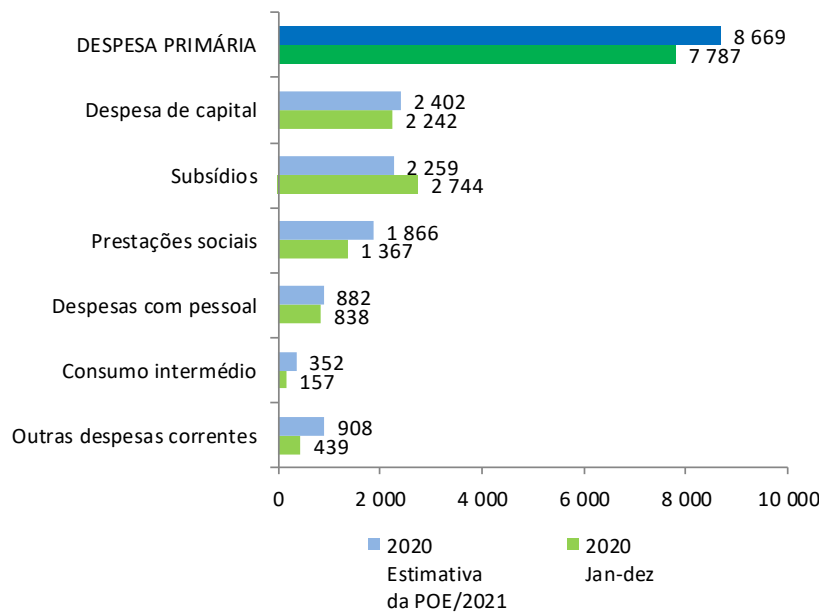
44. Em 2020, a despesa primária registou um ritmo de crescimento acentuado, ainda assim mais moderado do que o projetado para o conjunto do ano na POE/2021. A despesa primária cresceu 9,3% em termos homólogos, que compara com a estimativa anual de 10,4% subjacente à estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo MF na POE/2021 (Tabela 7). Em termos nominais, o acréscimo da despesa primária cifrou-se em 7,8 mil M€, um resultado que representa aproximadamente 90% do aumento anual previsto para a despesa primária (Gráfico 9). O acréscimo desta despesa refletiu não apenas a queda da atividade económica no período recente, como também os efeitos indiretos da pandemia e, ainda, os efeitos diretos e induzidos de medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, explicados na Secção 3. Esta secção apresentou também a estimativa UTAO para os efeitos diretos das medidas de política COVID-19.

Tabela 7 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2019 Jan-dez		2020 Jan-dez				2020 Estimativa da POE/2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Varição homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Despesa Primária	83 286	38,9	91 072	45,0	9,3	6,1	46,4	10,4
Despesa corrente primária	78 402	36,6	83 947	41,5	7,1	4,8	42,7	8,0
Consumo intermédio	11 149	5,2	11 307	5,6	1,4	0,4	5,8	3,2
Despesas com pessoal	22 905	10,7	23 744	11,7	3,7	1,0	12,0	3,8
Prestações sociais	38 745	18,1	40 111	19,8	3,5	1,7	20,5	4,8
Subsídios	853	0,4	3 596	1,8	321,8	1,4	1,6	265,0
Outras despesas correntes	4 750	2,2	5 188	2,6	9,2	0,3	2,9	19,1
Despesa de capital	4 884	2,3	7 126	3,5	45,9	1,2	3,7	49,2
FBCF	4 015	1,9	4 455	2,2	11,0	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	869	0,4	2 671	1,3	207,2	0,9	1,2	176,3
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	213 949		202 466		-5,4			-7,3

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

Gráfico 9 – Variação homóloga da despesa primária em 2020: comparação entre execução e estimativa da POE/2021, 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.

45. A execução da despesa primária abaixo do previsto em termos anuais refletiu desvios em várias rubricas da despesa corrente primária e na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

46. Na despesa corrente primária sobressaem as prestações sociais e as outras despesas correntes com uma execução aquém do previsto, cujo efeito foi parcialmente compensado por uma execução da despesa com subsídios acima do esperado.

- A despesa com prestações sociais projetada na POE/2021 para o conjunto do ano tinha subjacente um crescimento na ordem dos 4,8%. A execução orçamental de 2020 revelou um crescimento mais moderado, de 3,5%. Verificou-se um acréscimo da despesa com pensões, de 2,9%, para o qual contribuiu o aumento automático e ordinário de pensões e também o aumento extraordinário de pensões (que em 2020 foi implementado mais cedo no ano do que em 2019). A despesa com prestações de desemprego registou um crescimento de 27,5%, associado à evolução da atividade económica e ao alargamento de casos elegíveis para a atribuição desta prestação, nomeadamente através da redução do prazo de garantia para a atribuição do subsídio e da prorrogação do pagamento desta prestação.
- As outras despesas correntes cresceram 9,2% face ao período homólogo, uma evolução que compara com um aumento de 19,1% projetado em termos anuais pelo MF. Subjacente ao aumento desta despesa em 2020 esteve o acréscimo das transferências para a União Europeia com base no IVA e no Rendimento Nacional Bruto, com um crescimento de 16,1%, e das transferências correntes para as Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias, também incluídas em outras despesas correntes, que registaram um aumento homólogo de 11,9%.
- A despesa com subsídios evidenciou no conjunto do ano um crescimento superior ao ritmo de expansão já significativo antecipado para 2020 pelo MF na POE/2021. No período de janeiro a dezembro esta despesa mais do que quadruplicou o seu valor face ao ano anterior. Encontram-se registadas nesta rubrica em contas nacionais medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e de relançamento da economia de valor mais significativo, como o *layoff* e as medidas de apoio à retoma da atividade e o incentivo extraordinário à normalização, que são consideradas em contas nacionais subsídios à produção concedidos pelas AP (vide Secção 3).

47. Ao nível da despesa de capital, a execução da FBCF abaixo do previsto em termos anuais na POE/2021 foi, em grande medida, compensada por uma execução das outras despesas de capital superior ao projetado.

- A FBCF cresceu no conjunto do ano 11,0% face ao período homólogo, o que compara com uma projeção de crescimento de 21,7%, contribuindo, assim, para um aumento da despesa primária inferior ao projetado na POE/2021.
- As outras despesas de capital, por sua vez, ajustadas do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes⁵ mais do que triplicaram o seu valor face ao ano anterior, evidenciando um crescimento que superou o projetado na POE/2021. Várias operações já anteriormente referidas encontram-se refletidas nesta rubrica. Desde logo, as operações relacionadas com companhias de transporte aéreo. Trata-se do empréstimo à TAP no valor de 1200 M€ e das garantias prestadas à SATA pelo Governo Regional dos Açores no valor de 132 M€.

48. As despesas com pessoal evoluíram em 2020 em linha com o projetado para o conjunto do ano no âmbito da POE/2021. No período em análise, estas despesas aumentaram 3,7% em termos homólogos, um ritmo alinhado com a estimativa para 2020 apresentada na POE/2021 de 3,8% (vide Tabela 7). Para esta evolução, contribuiu o efeito do descongelamento gradual de carreiras iniciado em 2018 e concluído no final de 2019. Recorde-se que o OE/2018 aprovou um descongelamento gradual de carreiras, que previa a implementação de 25% a partir de janeiro, 50% a partir de setembro, 75% a partir de maio de 2019 e 100% a partir de dezembro desse ano. A evolução desta despesa conta também com o impulso dado pelas valorizações remuneratórias, cuja implementação foi também efetuada de forma gradual entre 2019 e 2020, e com as despesas com remunerações associadas a medidas COVID-19 (vide Tabela 3).

Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes

49. 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.

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

- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Decisão judicial de indemnização do Estado à concessionária Autoestradas do Douro Litoral (– 0,1 p.p.).

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

- Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- Obrigações de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.).

⁵ Importa recordar que nesta secção os dados em análise se encontram já expurgados do efeito de medidas com natureza temporária ou não-recorrente identificadas no Anexo 1, como é o caso da recapitalização contingente do Novo Banco realizada em 2019 e em 2020, que em contas nacionais são contabilizadas nesta rubrica.

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2019 Jan-dez		2020 Jan-dez				2020 Estimativa da POE/2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Varição homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	91 161	42,6	86 587	42,8	-5,0	0,2	42,6	-7,3
Receita corrente	90 486	42,3	85 776	42,4	-5,2	0,1	42,0	-8,0
Receita fiscal	52 915	24,7	49 238	24,3	-6,9	-0,4	23,8	-11,0
Impostos indiretos	32 066	15,0	29 157	14,4	-9,1	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	20 849	9,7	20 081	9,9	-3,7	0,2	9,3	-11,5
Contribuições sociais	25 274	11,8	25 566	12,6	1,2	0,8	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	12 296	5,7	10 971	5,4	-10,8	-0,3	5,8	-7,1
Receitas de capital	676	0,3	811	0,4	19,9	0,1	0,6	75,0
Despesa Total	90 984	42,5	98 088	48,4	7,8	5,9	49,9	8,7
Despesa corrente	84 732	39,6	89 733	44,3	5,9	4,7	45,6	6,8
Consumo intermédio	11 149	5,2	11 307	5,6	1,4	0,4	5,8	3,2
Despesas com pessoal	22 905	10,7	23 744	11,7	3,7	1,0	12,0	3,8
Prestações sociais	38 745	18,1	40 111	19,8	3,5	1,7	20,5	4,8
Subsídios	853	0,4	3 596	1,8	321,8	1,4	1,6	265,0
Juros	6 331	3,0	5 786	2,9	-8,6	-0,1	2,9	-8,1
Outras despesas correntes	4 750	2,2	5 188	2,6	9,2	0,3	2,9	19,1
Despesa de capital	6 252	2,9	8 355	4,1	33,6	1,2	4,2	34,4
FBCF	4 015	1,9	4 455	2,2	11,0	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	2 237	1,0	3 900	1,9	74,3	0,9	1,8	57,2
Saldo orçamental	177	0,1	-11 501	-5,7	-5,8		-7,3	
Saldo primário	6 508	3,0	-5 715	-2,8	-5,9		-4,3	
Receita fiscal e contributiva	78 189	36,5	74 805	36,9	-4,3	0,4	36,2	-8,1
Despesa corrente primária	78 402	36,6	83 947	41,5	7,1	4,8	42,7	8,0
Despesa primária	84 654	39,6	92 301	45,6	9,0	6,0	46,9	9,9
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	213 949		202 466		-5,4			-7,3

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

**Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais,
valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2019 Jan-dez		2020 Jan-dez				2020 Estimativa da POE/2021	
	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	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	91 108	42,6	86 547	42,7	-5,0	0,2	42,6	-7,3
Receita corrente	90 486	42,3	85 776	42,4	-5,2	0,1	42,0	-8,0
Receita fiscal	52 915	24,7	49 238	24,3	-6,9	-0,4	23,8	-11,0
Impostos indiretos	32 066	15,0	29 157	14,4	-9,1	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	20 849	9,7	20 081	9,9	-3,7	0,2	9,3	-11,5
Contribuições sociais	25 274	11,8	25 566	12,6	1,2	0,8	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	12 296	5,7	10 971	5,4	-10,8	-0,3	5,8	-7,1
Vendas	7 425	3,5	6 562	3,2	-11,6	-0,2	3,3	-11,9
Outra receita corrente	4 871	2,3	4 409	2,2	-9,5	-0,1	2,5	0,2
Receitas de capital	623	0,3	771	0,4	23,7	0,1	0,6	83,5
Despesa Total	89 616	41,9	96 859	47,8	8,1	6,0	49,3	9,1
Despesa corrente	84 732	39,6	89 733	44,3	5,9	4,7	45,6	6,8
Consumo intermédio	11 149	5,2	11 307	5,6	1,4	0,4	5,8	3,2
Despesas com pessoal	22 905	10,7	23 744	11,7	3,7	1,0	12,0	3,8
Prestações sociais	38 745	18,1	40 111	19,8	3,5	1,7	20,5	4,8
Subsídios	853	0,4	3 596	1,8	321,8	1,4	1,6	265,0
Juros	6 331	3,0	5 786	2,9	-8,6	-0,1	2,9	-8,1
Outras despesas correntes	4 750	2,2	5 188	2,6	9,2	0,3	2,9	19,1
Despesa de capital	4 884	2,3	7 126	3,5	45,9	1,2	3,7	49,2
FBCF	4 015	1,9	4 455	2,2	11,0	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	869	0,4	2 671	1,3	207,2	0,9	1,2	176,3
Saldo orçamental	1 492	0,7	-10 312	-5,1		-5,8	-6,7	
Saldo primário	7 823	3,7	-4 526	-2,2		-5,9	-3,8	
Receita fiscal e contributiva	78 189	36,5	74 805	36,9	-4,3	0,4	36,2	-8,1
Despesa corrente primária	78 402	36,6	83 947	41,5	7,1	4,8	42,7	8,0
Despesa primária	83 286	38,9	91 072	45,0	9,3	6,1	46,4	10,4
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	213 949		202 466		-5,4			-7,3

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados correspondem à conta apurada pelo INE, e reproduzida na Tabela 8, 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>