

Relatório UTAO n.º 2/2021

Contas das Administrações Públicas: janeiro a setembro de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

27 de janeiro 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 setembro de 2020

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 2/2021

Data de publicação: 27 de janeiro de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 20 de janeiro 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
2.4 Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	7
3 Saldo primário e despesa com juros	9
4 Receita total e despesa primária	11
4.1 Informação prévia	11
4.2 Receita total	11
4.3 Despesa Primária	14
Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes	17
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	18

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	5
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes	6
Gráfico 3 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	10
Gráfico 4 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	10
Gráfico 5 – Comparação da variação homóloga da receita acumulada desde o início do ano com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	12
Gráfico 6 – Receita fiscal e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano	13
Gráfico 7 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano	14
Gráfico 8 – Comparação da variação homóloga da despesa primária acumulada desde o início do ano com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	15
Gráfico 9 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores	16

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais, valores acumulados desde o início do ano até ao 3.º trimestre de 2020.....	6
Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais até ao 3.º trimestre de 2020	7
Tabela 3 – Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	8
Tabela 4 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros.....	9
Tabela 5 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	9
Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	12
Tabela 7 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	15
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	18
Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	19

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ªAOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
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)
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No período de janeiro a setembro de 2020, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional fixou-se em $-4,9\%$ do PIB. O resultado alcançado até ao final do 3.º trimestre compara favoravelmente com 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 dos três primeiros trimestres, apurado pelo Instituto Nacional de Estatística, inclui uma estimativa da receita fiscal e contributiva devida às Administrações Públicas, mas que não foi arrecadada no quadro das medidas de política tomadas para mitigar os malefícios sanitários e económicos da pandemia COVID-19. Em termos acumulados, corresponde a cerca de 199 M€, o equivalente a $0,1\%$ do PIB, não existentes em contabilidade pública orçamental. Este montante corresponde a receita cuja cobrança foi adiada ao abrigo de medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais.

As medidas de resposta à pandemia de COVID-19 contribuíram para agravar o saldo orçamental apurado até setembro, em cerca de $1,9\%$ do PIB, por via de uma quebra da receita e, sobretudo, de um aumento da despesa. Excluindo o impacto orçamental direto destas medidas, o saldo das AP teria ascendido a $-3,0\%$ do PIB. O texto explica que, para além deste efeito direto, há outras consequências da pandemia nas contas públicas que não é possível medir neste relatório.

Face a idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental evidenciou um forte agravamento, de 5,6 p.p. do PIB, quer em termos globais quer em termos ajustados quando se exclui o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes. Esta trajetória refletiu a redução do saldo primário ajustado, num contexto em que a queda da atividade económica e as medidas de política adotadas para mitigar os efeitos nefastos do vírus SARS-CoV-2 na saúde conduziram a uma queda da receita e a um simultâneo aumento da despesa primária.

Ainda assim, a quebra da receita e o aumento da despesa primária até setembro foram mais moderados do que as variações projetadas na POE/2021 para o conjunto do ano de 2020.

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

2. Em todos os anos, a execução orçamental observada pode ser afetada pela ocorrência de operações que, pela sua natureza, não são suscetíveis de gerar resultados permanentes nas finanças públicas. De acordo com a Comissão Europeia,¹ costumam-se identificar dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes. As primeiras são medidas corporizadas através de operações económicas que geram apenas efeitos temporários ou transitórios, em geral até dois anos, nas contas públicas, embora a sua classificação, em cada caso concreto, deva, em última análise, atender à incapacidade da medida produzir alterações sustentadas na posição orçamental. O segundo tipo de medidas, as medidas não-recorrentes, são constituídas por operações económicas não repetíveis no futuro antecipável à data em que as operações são assim classificadas. O que se pretende com a identificação e a quantificação destas medidas, de natureza temporária ou não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das 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 foi utilizada como principal fonte bibliográfica: o destaque de [Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional – 3.º Trimestre de 2020](#) e a respetiva base de dados de Contas Nacionais, ambos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em 23 de dezembro de 2020. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pela entidade acima referida e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

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. Neste documento, o saldo orçamental projetado para o conjunto do ano de 2020 corresponde a um défice de 7,3% do PIB.

5. O relatório está organizado do seguinte modo. O Capítulo 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a setembro de 2020. O saldo primário e os encargos com a dívida pública são analisados no Capítulo 3. O Capítulo 4 aprecia a evolução das classes económicas

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.

da receita total e da despesa primária. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 23 de setembro último, bem como as mesmas contas expurgadas dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

6. O capítulo encontra-se organizado em quatro secções. A primeira começa por apreciar o saldo não ajustado de operações com efeito orçamental temporário nem de operações com efeito orçamental não-recorrente, para depois dar conta do valor das mesmas e do saldo sem esses efeitos. Em seguida, procede a uma comparação entre o saldo orçamental agora apurado em contas nacionais com o saldo global apurado em contabilidade pública. A última secção identifica o impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19.

2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

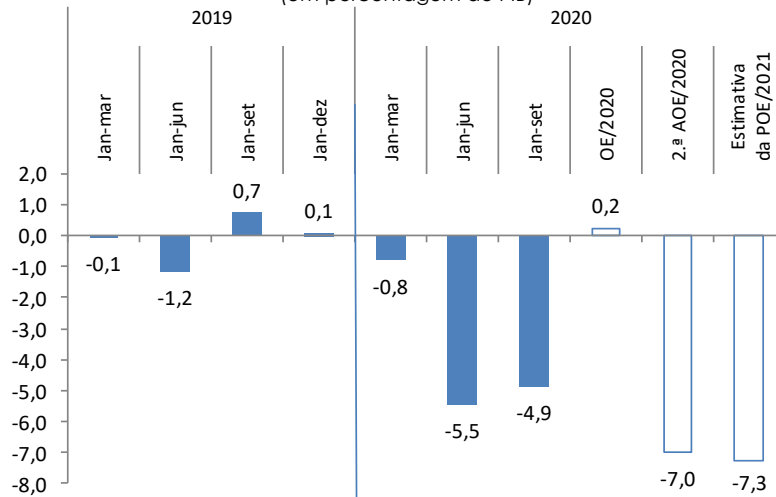
7. Até ao final do 3.º trimestre de 2020, o saldo orçamental das (AP em contabilidade nacional, em termos acumulados desde o início do ano, fixou-se em -4,9% do PIB. Em valor nominal, o défice ascendeu a -2.271,7 milhões de euros (M€).

8. As contas nacionais por sector institucional até ao 2.º trimestre, que haviam sido apuradas em junho pelo INE, foram revistas, o que conduziu a alterações ligeiras dos resultados anteriormente divulgados. As revisões inserem-se no calendário regular de revisão destas estatísticas e resultam da incorporação de nova informação. O saldo orçamental do 1.º semestre de 2020 em percentagem do PIB, por exemplo, foi revisto em baixa de -5,4% para -5,5% do PIB, o que resultou do efeito combinado de uma revisão em baixa do saldo orçamental (em -55 M€, para -5.296 M€) e de uma revisão em alta do PIB nominal (em +53 M€, para 97.163 M€). O saldo orçamental do conjunto do ano de 2019 manteve-se inalterado em 0,1% do PIB, assim como o saldo do período homólogo àquele que é objeto de análise no presente relatório, que se manteve em 0,7% do PIB.

9. O resultado alcançado até ao final do 3.º trimestre compara favoravelmente com 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 em 2020. A diferença cifra-se em 2,4 p.p. do PIB. O valor de -7,3% do PIB é a meta orçamental utilizada como referencial para efeitos do presente relatório e é inferior ao saldo de -7,0% do PIB que resultou da 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ª AOE/2020) conforme modificada e aprovada na Assembleia da República. Ambas as estimativas foram apresentadas pelo Executivo já após a emergência da pandemia de COVID-19 e representam uma forte revisão em baixa face ao objetivo inicialmente estabelecido para o conjunto do ano no OE/2020, que apontava para um excedente orçamental de 0,2% do PIB.

10. Face aos primeiros três trimestres do período homólogo, o saldo orçamental evidenciou um forte agravamento. O resultado apurado em contas nacionais para o período de janeiro a setembro situou-se 5,6 p.p. do PIB abaixo do saldo registado em idêntico período de 2019 (Gráfico 1). A meta anual de -7,3% do PIB prevista pelo Ministério das Finanças para 2020 indicia a expectativa de que tenha havido uma deterioração adicional dos resultados orçamentais no último trimestre do ano face à observada até setembro.

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.

11. O saldo orçamental apurado para os três primeiros trimestres de 2020 inclui, à semelhança dos anteriores, uma estimativa adicional de receita fiscal e contributiva devido às medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais tomadas no contexto da pandemia COVID-19. De acordo com o INE, estas medidas criaram um desfasamento adicional de 199 M€ na entrada de receita nos cofres das AP. Trata-se de uma estimativa de receita adicional de impostos e contribuições sociais considerada no apuramento estatístico do saldo orçamental face aos ajustamentos habitualmente realizados entre a ótica de contabilidade pública e a ótica de contas nacionais. Mais adiante, na Secção 2.3, decompõe-se este ajustamento por imposto.

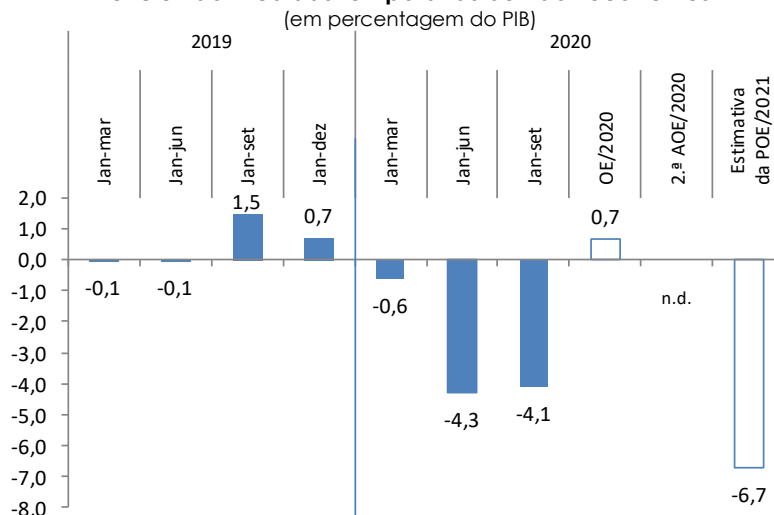
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente

12. No período em análise, as medidas temporárias ou não-recorrentes ascenderam a 0,7% do PIB e contribuíram para agravar o saldo orçamental. Até setembro de 2020 foram identificadas pela UTAO como medidas temporárias ou não-recorrentes a transferência do Fundo de Garantia da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, no valor de 80 M€, realizada no 1.º trimestre e o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, no valor de 1035 M€, no 2.º trimestre. No 3.º trimestre não foram registadas medidas com esta natureza. No conjunto, aquelas operações representam 0,7% do PIB apurado para o período de janeiro a setembro de 2020. Importa esclarecer a este respeito que o empréstimo à TAP no 3.º trimestre, no valor de 1.200 M€, e as garantias prestadas à SATA, que no decorrer dos três primeiros trimestres ascenderam a 50 M€, em termos acumulados, não foram consideradas pela UTAO como medidas temporárias ou não-recorrentes. A razão desta classificação consta do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), em cuja Secção 4.4 poderá ser consultada uma explicação mais detalhada. De um modo muito sucinto, as operações com as empresas de transporte aéreo são consideradas despesas de capital em contas nacionais, agravando, assim, o saldo orçamental. No entanto por se tratar de operações de aumento de despesa não são elegíveis para serem classificadas como temporárias ou não-recorrentes.

13. Excluindo o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes apuradas pela UTAO, o saldo orçamental das AP reduziu-se em 5,6 p.p. do PIB face a idêntico período de 2019 (Gráfico 2). A redução do saldo ajustado do efeito das medidas é idêntica à observada no saldo orçamental, referida anteriormente no parágrafo 10. As medidas temporárias ou não-recorrentes produziram até setembro um impacto orçamental idêntico em 2020 e em 2019, período em que o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco ascendeu a 1149 M€ e onerou o saldo orçamental em 0,7% do PIB. Por conseguinte, a acentuada deterioração do saldo orçamental face ao período homólogo refletiu exclusivamente um agravamento do saldo orçamental ajustado do efeito daquelas medidas.

14. Apesar da deterioração face ao período homólogo, o saldo ajustado registado até setembro manteve-se 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 cifra-se, até setembro, em 2,6 p.p. do PIB. Considerando valores não ajustados, a diferença é, recorde-se, de 2,4 p.p. do PIB face ao objetivo (vide parágrafo 9).

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 essa informação.

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

15. O saldo em contas nacionais registado até setembro de 2020 situou-se 1,3 p.p. do PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos de passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional (Tabela 1).

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais, valores acumulados desde o início do ano até ao 3.º trimestre de 2020

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	-5 398,3	-3,6
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	299,5	0,2
Diferença entre juros pagos e devidos	532,9	0,4
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-875,3	-0,6
Outros efeitos	-1 830,5	-1,2
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	-7 271,7	-4,9

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

16. No sentido desfavorável ao saldo em contas nacionais, destaca-se, particularmente, o contributo da rubrica “outros efeitos”. Inserem-se nesta rubrica a capitalização contingente do Novo Banco realizada no 2.º trimestre de 2020, no valor de 1035 M€, e o apoio financeiro concedido à TAP no 3.º

trimestre, correspondente a 1200 M€. No conjunto, estas operações contribuem para um agravamento do saldo orçamental em 1,5% PIB nos primeiros três trimestres de 2020.

17. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais entre as duas óticas de apuramento do saldo das AP contribuiu para onerar o saldo em contas nacionais em 0,6% 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 compilador destas estatísticas, o INE, considerou nesta rubrica de passagem entre óticas contabilísticas um ajustamento adicional de 199 M€ nos três primeiros trimestres de 2020 (Tabela 2). Este ajustamento tem como propósito incluir na receita até setembro cobranças futuras de receita cuja obrigação de pagamento pelos contribuintes tenha sido gerada naquele período, tendo em conta as medidas de pagamento fracionado de impostos e contribuições tomadas no âmbito da resposta à pandemia de COVID-19. No ajustamento adicional, destaca-se o ajustamento do IVA, no valor de cerca de 100 M€, que diz respeito à prorrogação do prazo de pagamento do montante deste imposto estatutariamente devido em novembro (direito a cobrar nascido no 3.º trimestre). A medida em causa tem relevância para o apuramento dos resultados em contas nacionais até setembro, na medida em que neste imposto o desfasamento médio habitual entre o momento do facto gerador do imposto e o momento do seu pagamento ascende a cerca de 45 dias. Refira-se que na informação apurada até setembro, a medida de prorrogação do prazo de entrega do modelo 22 do IRC de junho para julho, no valor de 1.500 M€, tem um efeito neutro até setembro, na medida em que gerou um desfasamento de receita entre o 2.º e o 3.º trimestres de 2020 que, em termos acumulados, se anula.²

Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais até ao 3.º trimestre de 2020

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impostos indiretos	103	0,1
IVA	103	0,1
Impostos diretos	34	0,0
IRS	30	0,0
IRC	4	0,0
Contribuições sociais	62	0,0
Receita Total	199	0,1

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

18. Em sentido contrário, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos beneficiou o saldo em contas nacionais apurado até setembro face ao saldo em contabilidade pública. No conjunto dos três primeiros trimestres, o efeito deste ajustamento ascende a 0,4% do PIB (Tabela 1). A razão deste ajustamento reside no perfil intra-anual 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.

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

19. As medidas de resposta à pandemia de COVID-19 contribuíram para agravar o saldo orçamental apurado até setembro em 2,8 mil M€, cerca de 1,9% do PIB. Excluindo o impacto orçamental direto destas medidas, o saldo das AP teria ascendido a -3,0% do PIB (Tabela 3). As principais medidas de resposta à pandemia de COVID-19 têm vindo a ser identificadas e quantificadas pela UTAO na Coleção “Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública”; os Anexos 4 e 5 dos

² Esclarece-se que este tratamento pelas contas nacionais da prorrogação ou do pagamento em prestações de obrigações fiscais e contributivas tem ainda como consequência a necessidade de o INE rever periodicamente as estatísticas da receita fiscal e contributiva. Findo o novo período de pagamento definido pelas medidas, a receita que deveria ter sido cobrada e não foi tem de ser abatida à receita (em contabilidade nacional) dos trimestres anteriores a que ela respeitava.

seus relatórios fazem a recensão exaustiva das medidas e, nos demais capítulos, há uma monitorização regular da contribuição destas medidas para o saldo global. Por se traduzirem, simultaneamente, num decréscimo de receita e num aumento de despesa, estas medidas contribuem, no seu conjunto, para o agravamento do saldo das AP, tanto em contabilidade pública como em contas nacionais. O apuramento do impacto, porém, apresenta algumas diferenças entre as duas óticas contabilísticas, nomeadamente do lado da receita. Com efeito, o apuramento do saldo em contas nacionais pelo INE, de acordo com o princípio da especialização do exercício, reconhece já a receita de impostos e contribuições sociais cujo pagamento tenha sido prorrogado ou fracionado no tempo em resultado das medidas de política COVID-19. Até setembro, conforme referido no parágrafo 17, esse reconhecimento deu origem a um ajustamento adicional de 199 M€ entre contabilidade pública e contabilidade nacional. Por esse motivo, o efeito destas medidas conduz a uma perda de receita reconhecida no saldo em contabilidade pública, mas não em contabilidade nacional, no pressuposto de que todos os contribuintes venham a pagar a receita adiada. Adicionalmente, no apuramento do impacto orçamental das medidas de COVID-19 em contas nacionais é necessário ter ainda em consideração os desfasamentos regulares, não imputáveis às medidas COVID, entre o momento de reconhecimento da receita nas duas óticas contabilísticas. Por conseguinte, os valores dos impactos apurados pela UTAO em contabilidade pública e em contas nacionais não é necessariamente coincidente.

20. O impacto orçamental das medidas COVID-19 resulta principalmente de medidas que se traduzem num aumento da despesa das AP, responsáveis por mais de ¾ daquele impacto. Destacam-se, em seguida, as medidas do lado da receita e da despesa com maior materialidade em contas nacionais.

- Do lado da receita, estas medidas traduziram-se em 620 M€ de perda de receita (Tabela 3). Destaca-se neste âmbito a redução da receita associada à isenção de pagamento de contribuições sociais (477,0 M€).
- Do lado da despesa, as medidas de resposta à pandemia conduziram a um acréscimo de 2.173 M€ até setembro. As medidas com maior expressão neste domínio foram o *lay-off* simplificado (817,7 M€), a despesa de saúde com equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros meios (331,8 M€), o apoio extraordinário à redução da atividade dos trabalhadores independentes (183,6M€) e o incentivo extraordinário à normalização da atividade económica (169,5 M€).

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

	Jan-set 2020			Jan-set 2020		
	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	Conta das AP	Impacto das medidas COVID-19	Conta das AP excl. medidas COVID-19	Conta das AP	Impacto das medidas COVID-19	Conta das AP excl. medidas COVID-19
Receita	62 002	-620	62 622	41,5	-0,4	42,0
Despesa	69 273	2 173	67 100	46,4	1,5	45,0
Saldo orçamental	-7 272	-2 793	-4 478	-4,9	-1,9	-3,0

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

21. Apenas é possível dar conta do impacto direto das medidas de política. Os valores acima indicados, nomeadamente na Tabela 4, 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. Exemplificando: ao deixar os empregadores com 477 M€ em caixa, a isenção do pagamento de contribuições sociais trava o desemprego e induz sucessivas vagas de acréscimo de rendimento disponível do sector privado que será canalizado para consumo, poupança, importações, IVA, IRS, etc.. Algumas destas reações acabam refletidas no saldo orçamental. 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 mais utentes ao Serviço Nacional de Saúde (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.

3 Saldo primário e despesa com juros

22. 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.

23. A deterioração 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 registado no período de janeiro a setembro de 2020, quando ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes, evidenciou um decréscimo de cerca de 8,5 mil M€ (o equivalente a 5,6 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu uma deterioração substancial do saldo primário, que passou de um excedente de 4,5% do PIB até setembro de 2019 para um défice de 1,2% do PIB no mesmo período de 2020 (Tabela 4). Recorde-se que já no primeiro semestre de 2020 o saldo primário acumulado desde o início do ano tinha passado a ser deficitário, tendo ascendido a -1,3% do PIB em termos ajustados. Considerando os resultados até setembro, que abrangeram já o período de desconfinamento no Verão, o saldo primário ajustado acumulado desde o início do ano manteve-se, portanto, sensivelmente inalterado face ao 1.º semestre.

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-set	2020 jan-set	Variação	2019 jan-set	2020 jan-set	Varição em p.p. do PIB
Saldo Orçamental	2 300	-6 157	-8 456	1,5	-4,1	-5,6
Saldo Primário	7 084	-1 786	-8 871	4,5	-1,2	-5,7
Juros	4 785	4 370	-415	3,0	2,9	-0,1

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

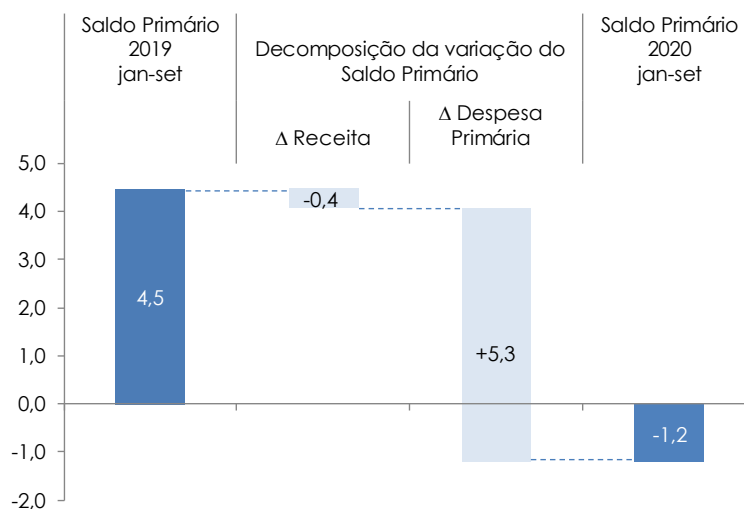
24. A redução do saldo primário ajustado em percentagem do PIB observada até setembro refletiu o efeito combinado de uma queda da receita total e de um aumento da despesa primária, em virtude das medidas de resposta à pandemia COVID-19, e da queda da atividade económica. A receita ajustada das AP caiu 6,7% face ao período homólogo (Tabela 5). Sendo esta redução mais acentuada do que a evidenciada pelo PIB nominal, o peso da receita no PIB reduziu-se 0,4 p.p. (Gráfico 3). A despesa primária ajustada, por sua vez, aumentou 7,5% em termos nominais por comparação com idêntico período do ano anterior e elevou o seu peso no PIB em 5,3 p.p..

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-set	2020 jan-set	Taxa de variação homóloga	2019 jan-set	2020 jan-set	Varição em p.p. do PIB
Saldo Primário	7 084	-1 786		4,5	-1,2	-5,7
Receita	66 437	62 002	-6,7	41,9	41,5	-0,4
Despesa Primária	59 352	63 788	7,5	37,5	42,7	5,3
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	158 450	149 228	-5,8			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

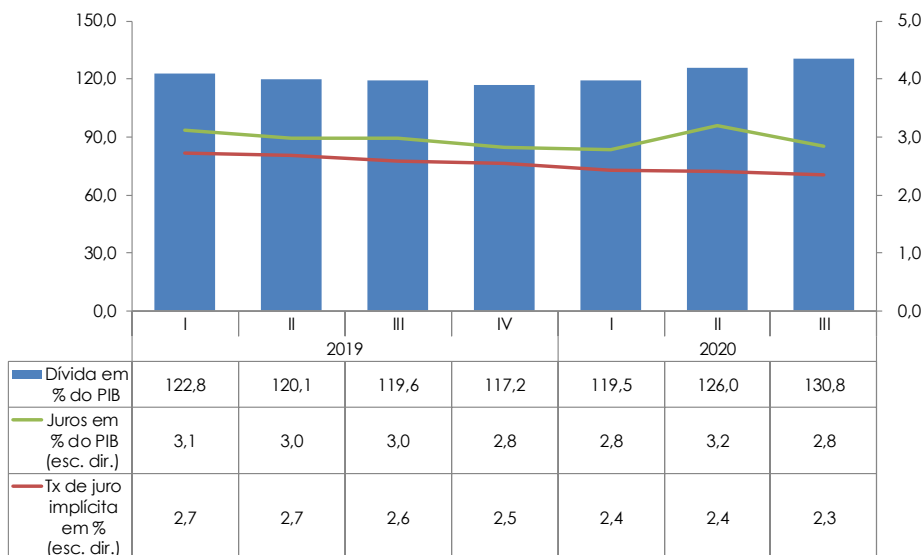
Gráfico 3 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

25. A despesa com juros verificou uma redução até setembro por comparação com idêntico período do ano anterior. Em termos nominais a despesa com juros reduziu-se 415 M€, 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 2,6% para 2,3% do PIB (Gráfico 4). O nível de dívida pública, por sua vez, aumentou. Entre o final de setembro de 2019 e o final de setembro de 2020, a dívida pública aumentou 14,5 mil M€ em termos nominais. A dívida pública em percentagem do PIB aumentou em 11,3 p.p, para 130,8% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também a redução registada pelo PIB nominal.

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



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

4 Receita total e despesa primária

4.1 Informação prévia

26. A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados consta do Anexo 2, Tabela 9.

27. Privilegia-se neste capítulo a comparação da evolução registada nos primeiros três trimestres do ano com a estimativa de execução anual incluída pelo MF no seu relatório da POE/2021. Em resultado do exposto anteriormente, a apreciação das componentes da receita e da despesa primária nas secções seguintes consiste em duas comparações da execução até 30 de setembro de 2020: execução no período homólogo de 2019 e execução estimada para o conjunto do ano. Ambas as comparações serão efetuadas com valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

28. 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.

4.2 Receita total

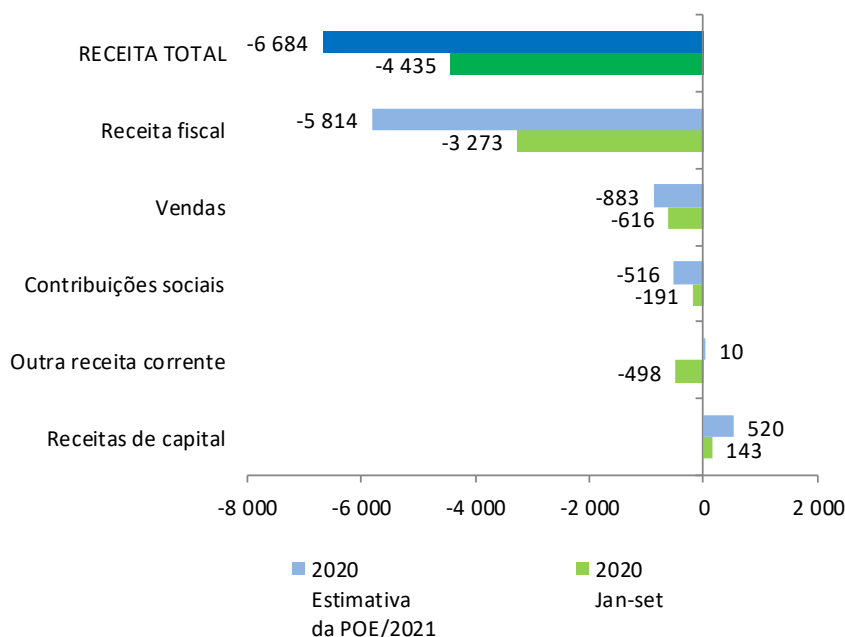
29. A quebra da receita das AP até ao 3.º trimestre ficou aquém do projetado no relatório da POE/2021 para o conjunto do ano. No período até setembro de 2020, a Receita Total registou um decréscimo de 6,7% em termos homólogos, menos acentuado do que a redução de 7,3% prevista para a receita anual no âmbito da POE/2021 (Tabela 6). Em termos nominais, nos três primeiros trimestres do ano, a receita evidenciou uma diminuição de 4,4 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representou cerca de 66% da variação anual da receita projetada no exercício da POE/2021 para o ano corrente (Gráfico 5).

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

	2019 Jan-set		2020 Jan-set				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	66 437	41,9	62 002	41,5	-6,7	-0,4	42,6	-7,3
Receita corrente	66 068	41,7	61 490	41,2	-6,9	-0,5	42,0	-8,0
Receita fiscal	38 706	24,4	35 434	23,7	-8,5	-0,7	23,8	-11,0
Impostos indiretos	23 666	14,9	21 409	14,3	-9,5	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	15 040	9,5	14 025	9,4	-6,8	-0,1	9,3	-11,5
Contribuições sociais	18 159	11,5	17 968	12,0	-1,1	0,6	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	9 203	5,8	8 089	5,4	-12,1	-0,4	5,8	-7,1
Vendas	5 434	3,4	4 818	3,2	-11,3	-0,2	3,3	-11,9
Outra receita corrente	3 769	2,4	3 271	2,2	-13,2	-0,2	2,5	0,2
Receitas de capital	369	0,2	512	0,3	38,7	0,1	0,6	83,5
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	158 450		149 228		-5,8			-7,0

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 5 – Comparação da variação homóloga da receita acumulada desde o início do ano com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



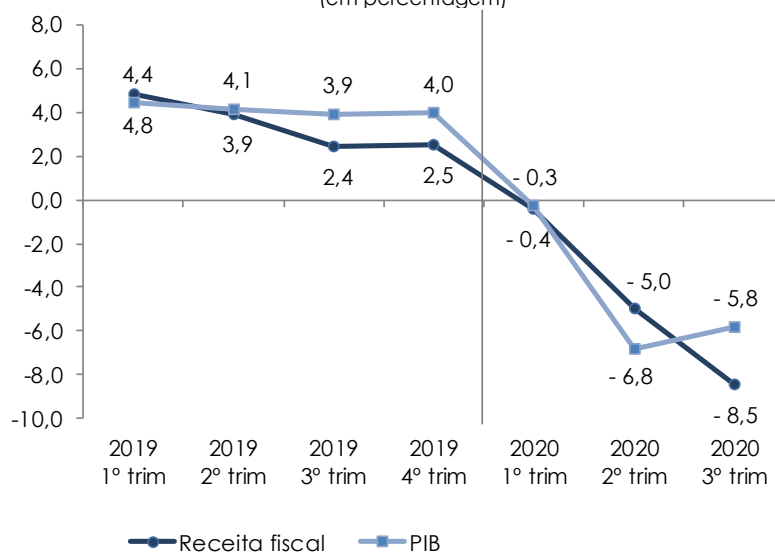
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

30. 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 até setembro decréscimos homólogos menos acentuados do que os previstos no âmbito da POE/2021 (Gráfico 5). O mesmo sucedeu na receita de contribuições sociais, que revelou uma queda menor do que a projetada para o conjunto do ano. Em sentido contrário, a outra receita corrente evidenciou uma quebra acentuada que contrasta com a estabilização desta receita projetada em termos anuais. Ao nível das receitas de capital, apesar de ser a única rubrica a registar um crescimento até setembro, a

sua evolução foi menos favorável do que a considerada no referencial anual. Por sua vez, a receita de vendas das AP evoluiu em linha com o projetado pelo Ministério das Finanças.

31. A receita fiscal caiu a um ritmo mais acentuado do que o PIB nominal no período de janeiro a setembro. Com efeito, até setembro, a receita fiscal registou uma redução homóloga de 8,5%, mais pronunciada do que a queda de 5,8% registada pelo PIB nominal no mesmo período (Gráfico 6). Note-se que a estimativa do INE incorpora um montante adicional de receita por conta dos desfasamentos no pagamento de impostos associados às medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e, por isso, esta evolução da receita fiscal encontra-se corrigida de fatores que no contexto do ano de 2020 podem provocar desfasamentos maiores entre o recebimento da receita e o momento de ocorrência do facto gerador que lhe deu origem. 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 aparece 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.

**Gráfico 6 – Receita fiscal e PIB nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano**
(em percentagem)



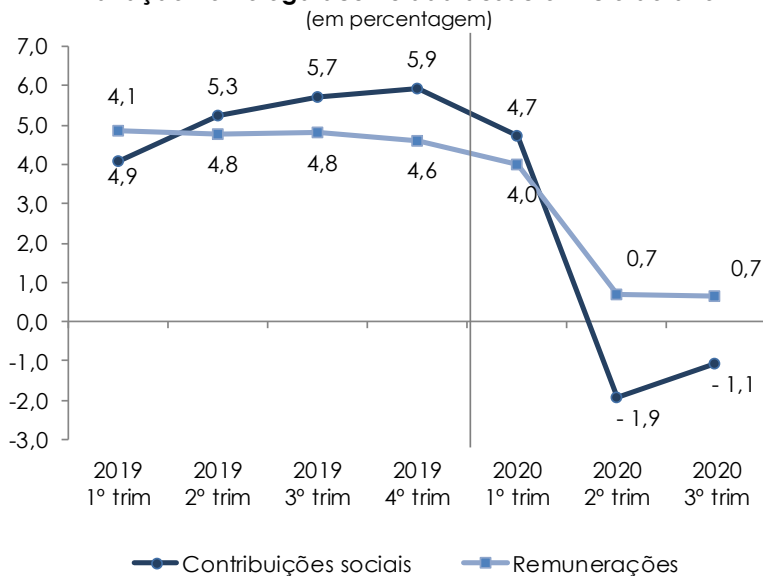
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

32. A quebra registada pela receita fiscal até setembro foi extensível aos impostos diretos e indiretos.

- Nos impostos indiretos verificou-se uma redução de receita na ordem dos 9,5% (Tabela 6), correspondente a cerca de 2,3 mil M€, que foi determinante para a redução verificada na receita fiscal das AP. Entre os diferentes impostos indiretos, destaca-se a redução do IVA em 1,5 mil M€, que ficou 11,0% abaixo da receita registada no período homólogo. Também os impostos especiais sobre o consumo, em que se incluem o ISP, registaram uma queda acentuada na ordem dos 9,4%. Ainda nos impostos indiretos, há a assinalar a evolução dos impostos sobre o registo de automóveis, com uma quebra de 42,6%.
- Os impostos diretos evidenciaram uma redução de 6,8% em termos homólogos, cerca de 1,0 mil M€. Para esta evolução contribuiu, sobretudo, a receita de IRC, que registou uma queda na ordem dos 24,6% até setembro.

33. A diminuição da receita de contribuições sociais foi mais moderada do que a projetada para o conjunto do ano, refletindo a evolução das remunerações do total da economia. Com efeito, as contribuições sociais registaram nos três primeiros trimestres um decréscimo de 1,1% em termos homólogos, enquanto as remunerações registaram um crescimento ligeiro de 0,7% (Gráfico 7). A POE/2021 apresenta como estimativa uma redução desta receita de 2,2% em 2020 (vide Tabela 6).

Gráfico 7 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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

- Até setembro a outra receita corrente diminuiu 13,2%, quando para o conjunto do ano está 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 23,8%, em virtude da não distribuição de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos em 2020 e da redução dos dividendos distribuídos pelo Banco de Portugal. Por outro lado, verificou-se uma redução das transferências correntes recebidas da União Europeia e destinadas às AP, em 14,0% face ao período homólogo, que contribuiu também para a diminuição da outra receita corrente.
- Por seu turno, as receitas de capital foram a única rubrica da receita por classificação económica a registar um aumento face ao período homólogo, que se cifrou em 38,7%. Esta evolução refletiu um aumento das transferências de capital recebidas pelas AP vindas da União Europeia. Não obstante esta evolução, o crescimento daquela rubrica ficou ainda aquém do aumento de 83,5% projetado para o conjunto do ano (vide Tabela 6).

4.3 Despesa Primária

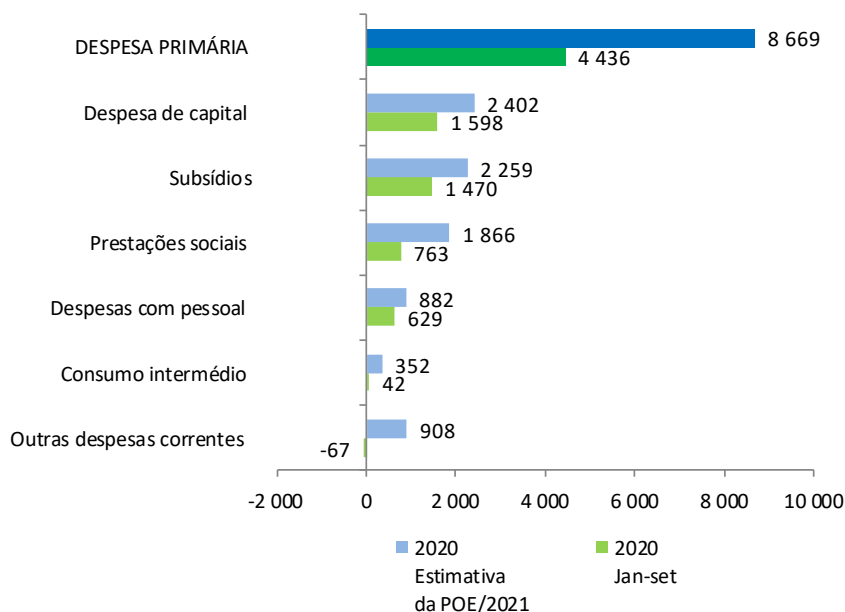
35. Nos três primeiros trimestres de 2020, a despesa primária registou um ritmo de crescimento acentuado, embora mais moderado do que o projetado para o conjunto do ano na POE/2021. Até setembro, a Despesa Primária registou um crescimento de 7,5% em termos homólogos, que compara com a estimativa anual de 9,1% apresentada pelo Ministério das Finanças na POE/2021 (Tabela 7). Em valor nominal, o acréscimo da Despesa Primária cifrou-se em 4,4 mil M€, um resultado que representa cerca de 51% do aumento anual previsto para a despesa primária (Gráfico 8). O acréscimo verificado pela despesa primária em termos nominais refletiu não apenas a deterioração da atividade económica no período recente, como também o efeito direto de medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19. Relativamente a medidas do lado da despesa não há conhecimento de desfasamentos entre o momento do seu reconhecimento em contas nacionais e o momento do seu reconhecimento em contabilidade pública, contrariamente ao que sucede do lado da receita.

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

	2019 Jan-set		2020 Jan-set				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 %
Despesa Primária	59 352	37,5	63 788	42,7	7,5	5,3	49,3	9,1
Despesa corrente primária	56 205	35,5	59 042	39,6	5,0	4,1	45,6	6,8
Consumo intermédio	7 920	5,0	7 963	5,3	0,5	0,3	5,8	3,2
Despesas com pessoal	16 280	10,3	16 908	11,3	3,9	1,1	12,0	3,8
Prestações sociais	27 836	17,6	28 599	19,2	2,7	1,6	20,5	4,8
Subsídios	555	0,4	2 025	1,4	264,9	1,0	1,6	265,0
Outras despesas correntes	3 615	2,3	3 548	2,4	-1,8	0,1	2,9	19,1
Despesa de capital	3 147	2,0	4 746	3,2	50,8	1,2	3,7	49,2
FBCF	2 633	1,7	2 993	2,0	13,7	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	514	0,3	1 753	1,2	241,0	0,9	1,2	176,3
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	158 450		149 228		-5,8			-7,0

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 8 – Comparação da variação homóloga da despesa primária acumulada desde o início do ano 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 Anexo 1.

36. A execução da despesa primária abaixo do previsto em termos anuais refletiu, sobretudo, a execução das outras despesas correntes, das prestações sociais e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Considerando as principais categorias da despesa por classificação económica, verifica-se ter existido uma evolução que ficou aquém do projetado para o conjunto do ano em diversas componentes da Despesa Primária, com destaque para as referidas anteriormente.

- As outras despesas correntes diminuíram em termos acumulados até setembro em 1,8% face ao período homólogo, uma evolução que contrasta com um aumento de 19,1% projetado em termos anuais pelo Ministério das Finanças. A redução desta despesa resultou, fundamentalmente, da redução das transferências para a União Europeia com base no IVA e no Rendimento Nacional Bruto.

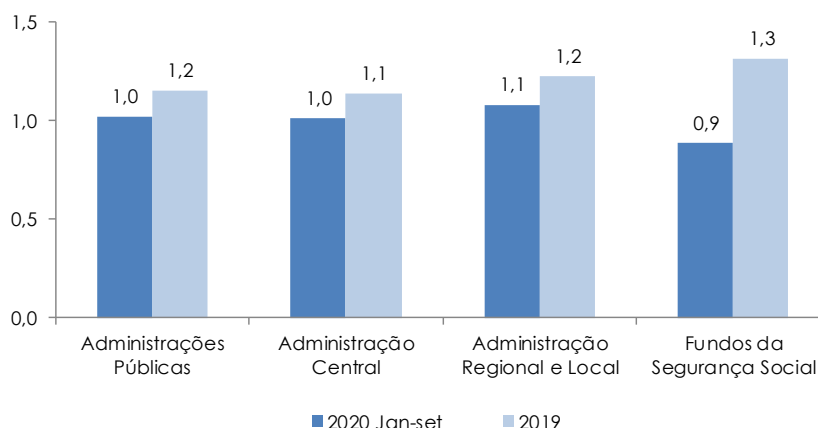
As transferências correntes para as Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias, também incluídas em outras despesas correntes, registaram um aumento homólogo de 8,4%.

- A despesa com prestações sociais projetada na POE/2021 para o conjunto do ano tem subjacente um crescimento na ordem dos 4,8%. Até setembro o crescimento foi mais moderado e cifrou-se em 2,7%. Verificou-se um acréscimo da despesa com pensões pagas pela Segurança Social, de 4,4%, que refletiu 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). No período de janeiro a setembro, a despesa com prestações de desemprego registou um crescimento de 23,1%, associado à evolução da atividade económica e do 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.
- O crescimento da FBCF ficou abaixo do previsto em termos anuais na POE/2021: 13,7% até setembro contra 21,7% no ano. Ao nível da Administração Central, cuja FBCF aumentou 21,5% em termos homólogos, destaca-se o aumento do investimento realizado por Empresas Públicas Recllassificadas, nomeadamente por Hospitais E. P. E., IP — Infraestruturas de Portugal e Parque Escolar. Destaca-se, igualmente, a Administração Local, cuja FBCF realizada até setembro aumentou 9,1% por comparação com igual período do ano anterior, enquanto a Administração Regional evidenciou um decréscimo de 23,9%.

37. As despesas com pessoal e a despesa com subsídios registaram até setembro um crescimento homólogo em linha com o projetado para o conjunto do ano no âmbito da POE/2021.

- No período em análise, as despesas com pessoal aumentaram 3,9% por comparação com igual período do ano anterior, próximo do crescimento de 3,8% considerado na estimativa para 2020 apresentada na POE/2021 (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 de 2018, 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. No que respeita ao efeito de volume, as estatísticas do emprego público, divulgadas pela Direção-Geral da Administração e Emprego Público, evidenciam uma estabilização no número de trabalhadores (Gráfico 9). No período de janeiro a setembro, por cada trabalhador que saiu deste sector, entrou cerca de um novo trabalhador, pelo que esta evolução indicia que, à partida, não terá havido pressão adicional sobre as despesas com pessoal gerada por variações no número de trabalhadores.

Gráfico 9 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores nas Administrações Públicas



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas Administrações Públicas por cada trabalhador que saiu deste sector.

- A despesa com subsídios evidenciou até setembro um crescimento em linha com o ritmo de expansão muito significativo antecipado para 2020 pelo Ministério das Finanças na POE/2021. Até setembro esta despesa mais do que triplicou o seu valor face a idêntico período do ano anterior. Encontram-se registadas nesta rubrica em contas nacionais grande parte das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e de relançamento da economia, como o *lay-off* e as medidas de apoio à

retoma da atividade, que são consideradas em contas nacionais subsídios à produção concedidos pelas AP.

38. Por seu turno, as outras despesas de capital até setembro cresceram a um ritmo bastante superior ao projetado para o conjunto do ano. 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. O crescimento mais acentuado desta despesa face ao previsto na POE/2021 para o conjunto do ano de 2020 é explicado pelas operações relacionadas com companhias de transporte aéreo. Trata-se do empréstimo à TAP e das garantias prestadas à SATA, que no seu conjunto oneraram o saldo orçamental até setembro em 1.250 M€. Estas operações, conforme referido no parágrafo 12, não são consideradas temporárias nem não-recorrentes e encontram-se registadas na rubrica outras despesas de capital, assumindo, no conjunto dos três trimestres até setembro, um peso mais relevante no valor desta rubrica do que quando tomado o seu valor no conjunto dos doze meses de 2020.

Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes

39. A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais pode requerer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes. Tal procedimento, o expurgo de impactos transitórios no saldo, é mesmo desejável para viabilizar análises nas alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO excluiu o impacto das medidas abaixo identificadas até ao 3.º trimestre de 2020.

2019

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

2020

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

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2019 Jan-set		2020 Jan-set				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	66 437	41,9	62 002	41,5	-6,7	-0,4	42,6	-7,3
Receita corrente	66 068	41,7	61 490	41,2	-6,9	-0,5	42,0	-8,0
Receita fiscal	38 706	24,4	35 434	23,7	-8,5	-0,7	23,8	-11,0
Impostos indiretos	23 666	14,9	21 409	14,3	-9,5	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	15 040	9,5	14 025	9,4	-6,8	-0,1	9,3	-11,5
Contribuições sociais	18 159	11,5	17 968	12,0	-1,1	0,6	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	9 203	5,8	8 089	5,4	-12,1	-0,4	5,8	-7,1
Receitas de capital	369	0,2	512	0,3	38,7	0,1	0,6	75,0
Despesa Total	65 286	41,2	69 273	46,4	6,1	5,2	49,9	8,7
Despesa corrente	60 990	38,5	63 413	42,5	4,0	4,0	45,6	6,8
Consumo intermédio	7 920	5,0	7 963	5,3	0,5	0,3	5,8	3,2
Despesas com pessoal	16 280	10,3	16 908	11,3	3,9	1,1	12,0	3,8
Prestações sociais	27 836	17,6	28 599	19,2	2,7	1,6	20,5	4,8
Subsídios	555	0,4	2 025	1,4	264,9	1,0	1,6	265,0
Juros	4 785	3,0	4 370	2,9	-8,7	-0,1	2,9	-8,1
Outras despesas correntes	3 615	2,3	3 548	2,4	-1,8	0,1	2,9	19,1
Despesa de capital	4 296	2,7	5 861	3,9	36,4	1,2	4,2	34,4
FBCF	2 633	1,7	2 993	2,0	13,7	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	1 663	1,0	2 868	1,9	72,4	0,9	1,8	57,2
Saldo orçamental	1 151	0,7	-7 272	-4,9		-5,6	-7,3	
Saldo primário	5 935	3,7	-2 901	-1,9		-5,7	-4,3	
Receita fiscal e contributiva	56 865	35,9	53 401	35,8	-6,1	-0,1	36,2	-8,1
Despesa corrente primária	56 205	35,5	59 042	39,6	5,0	4,1	42,7	8,0
Despesa primária	60 501	38,2	64 903	43,5	7,3	5,3	46,9	9,9
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	158 450		149 228		-5,8			-7,0

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-set		2020 Jan-set				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	66 437	39,3	62 002	41,5	-6,7	-0,4	42,6	-7,3
Receita corrente	66 068	39,0	61 490	41,2	-6,9	-0,5	42,0	-8,0
Receita fiscal	38 706	21,5	35 434	23,7	-8,5	-0,7	23,8	-11,0
Impostos indiretos	23 666	14,6	21 409	14,3	-9,5	-0,6	14,5	-10,6
Impostos diretos	15 040	6,9	14 025	9,4	-6,8	-0,1	9,3	-11,5
Contribuições sociais	18 159	11,5	17 968	12,0	-1,1	0,6	12,5	-2,0
Outras receitas correntes	9 203	6,0	8 089	5,4	-12,1	-0,4	5,8	-7,1
Vendas	5 434	3,4	4 818	3,2	-11,3	-0,2	3,3	-11,9
Outra receita corrente	3 769	2,6	3 271	2,2	-13,2	-0,2	2,5	0,2
Receitas de capital	369	0,2	512	0,3	38,7	0,1	0,6	83,5
Despesa Total	64 137	39,3	68 158	45,7	6,3	5,2	46,4	10,4
Despesa corrente	60 990	37,6	63 413	42,5	4,0	4,0	42,7	8,0
Consumo intermédio	7 920	4,8	7 963	5,3	0,5	0,3	5,8	3,2
Despesas com pessoal	16 280	10,6	16 908	11,3	3,9	1,1	12,0	3,8
Prestações sociais	27 836	16,6	28 599	19,2	2,7	1,6	20,5	4,8
Subsídios	555	0,3	2 025	1,4	264,9	1,0	1,6	265,0
Juros	4 785	3,0	4 370	2,9	-8,7	-0,1		
Outras despesas correntes	3 615	2,3	3 548	2,4	-1,8	0,1	2,9	19,1
Despesa de capital	3 147	1,7	4 746	3,2	50,8	1,2	3,7	49,2
FBCF	2 633	1,5	2 993	2,0	13,7	0,3	2,5	21,7
Outras despesas de capital	514	0,2	1 753	1,2	241,0	0,9	1,2	176,3
Saldo orçamental	2 300	-0,1	-6 157	-4,1		-5,6	-6,7	
Saldo primário	7 084	3,0	-1 786	-1,2		-5,7	-3,8	
Receita fiscal e contributiva	56 865	33,0	53 401	35,8	-6,1	-0,1	36,2	-8,1
Despesa corrente primária	56 205	34,6	59 042	39,6	5,0	4,1	42,7	8,0
Despesa primária	59 352	36,3	63 788	42,7	7,5	5,3	46,4	10,4
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	158 450		149 228		-5,8			-7,0

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>