



# ANÁLISE À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021



outubro de 2020

---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, tanspa, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 21 de outubro de 2020.

Encontra-se disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt), na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



Índice .....	3
Apreciação Global.....	4
Sumário Executivo .....	7
1. Introdução .....	11
2. Análise da coerência das previsões orçamentais .....	12
2.1 Da estimativa de 2020 à previsão orçamental para 2021 .....	12
2.2 Medidas de política subjacentes à POE/2021 .....	17
2.3 Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2021 .....	22
3. Análise da orientação da política orçamental .....	32
3.1 Saldos orçamentais .....	32
3.2 Postura da política orçamental.....	35
3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) .....	37
4. Evolução da dívida pública .....	42
4.1 Dinâmica da dívida.....	42
4.2 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado .....	43
5. Anexos .....	46
5.1 Lista de Abreviaturas .....	49
5.2 Principais Fontes de Informação Estatística .....	51
5.3 Índice de Gráficos .....	52
5.4 Índice de Quadros.....	52
5.5 Índice de Caixas.....	53



## APRECIACÃO GLOBAL

A pandemia de coronavírus que atravessamos provoca um efeito de escassez transitória na economia. Sendo a atividade económica um dos mais importantes fenómenos humanos de contacto social, a necessidade de manter distância entre pessoas no combate ao contágio, de evitar diversas interações entre agentes, provoca, só por si, uma contração da fronteira de possibilidades de produção – temporariamente, enquanto durar a adversidade, não é possível tornar a alcançar os níveis de produto preexistentes. Acrescem a este efeito, por vezes designado de “efeito sobre a oferta”, outros efeitos, “de procura”, com impacto negativo. Famílias e empresas passam a ter rendimentos diminuídos e expectativas mais pessimistas e incertas, com consequências negativas sobre o consumo e investimento.

A crise pandémica traz consigo profundas implicações para a condução da política orçamental. Por um lado, a manutenção da atividade económica abaixo do nível potencial reduz inexoravelmente a receita fiscal. Mas, e mais importante ainda, recaem sobre o Estado responsabilidades no combate à pandemia e às suas consequências económicas e sociais que implicarão necessários aumentos da despesa pública, nomeadamente no setor da saúde, nos apoios sociais às famílias e no suporte à atividade empresarial. A boa condução da política orçamental neste contexto, poderá, aliás, balizar, conter, ou mesmo inverter, as expectativas negativas dos agentes económicos.

Em conformidade, a proposta de orçamento do Estado para 2021 contém diversas medidas de apoio social e de estímulo à economia. Assenta num cenário macroeconómico que se caracteriza pela recuperação da atividade económica face ao ano corrente, nomeadamente prevendo-se que o PIB cresça 5,4 por cento. Ainda assim, o nível de produção implícito neste crescimento permanece abaixo dos níveis alcançados em 2019, antes de se terem feito sentir os efeitos económicos da pandemia de coronavírus que atravessamos. A retoma económica que subjaz à proposta não poderá deixar de estar ligada a uma hipótese de melhoria da situação pandémica em 2021 face a 2020. Tal como já assinalado no [endosso do CFP a estas previsões](#) do Governo, prevalecem a este respeito importantes riscos descendentes com impacto orçamental não negligenciável, já que a intensificação da crise sanitária poderá acarretar aumentos de despesa e quebras de receita adicionais, com a eventual necessidade de apresentação de um orçamento retificativo ou suplementar.

Os níveis de despesa pública necessários para fazer face a esta situação adversa conjugados com um montante de receita fiscal que se mantém abaixo do nível potencial traduzem-se num défice orçamental que pode ser classificado como moderadamente expansionista. Deve aqui notar-se o papel que o financiamento comunitário tem para suportar parte da despesa pública em 2021, já que o apoio financeiro da União Europeia suportará medidas de despesa num total de 0,7% do PIB, ao abrigo da iniciativa REACT EU e da transferência de verbas destinadas ao Plano de Recuperação e Resiliência. Torna-se assim possível apoiar e estimular a atividade económica sem que se incorra na habitual alternativa entre aumento de impostos ou mais emissão de dívida, o que constitui um

“dividendo” orçamental importante. Sem tal apoio esta proposta de orçamento apresentaria um défice superior a 5% do PIB.

Face ao cariz moderadamente expansionista do orçamento e à manutenção de níveis de despesa não compensados por equivalentes decisões de aumento de impostos, não surge como adequada a designação desta proposta como constituindo um orçamento de austeridade. No entanto, necessário se torna observar que o montante do estímulo e do apoio se encontra limitado pela vontade política de manter controlado o crescimento da dívida pública, por forma a garantir a manutenção da sustentabilidade orçamental, conservando a credibilidade e garantindo custos de financiamento que continuem em níveis baixos e adequados. Prevê a proposta de orçamento que o crescimento da dívida em percentagem do PIB em 2020 seja revertido ao longo de 2021, dada a recuperação económica prevista. À escassez que, em resultado da pandemia, se caracteriza por uma contração da fronteira de possibilidades de produção, junta-se uma outra falta – aquela que resulta do escasso espaço orçamental disponível para uma economia em que a dívida pública é já elevada (e das mais elevadas na área do euro).

Esta situação de escassez aconselha uma gestão financeira e orçamental prudente no plano substantivo, mas exige também que essa gestão se faça no respeito pelas regras procedimentais e formais basilares do sistema orçamental português, desde logo aquelas que são impostas pela Lei de Enquadramento Orçamental. Tal como o Conselho das Finanças Públicas teve ocasião de referir já em [setembro](#): “Os elevados custos económicos e sociais da pandemia continuam a justificar a utilização de programas públicos de apoio às famílias e aos agentes económicos mais prejudicados. No entanto, os recursos públicos nacionais e comunitários devem ser usados de forma criteriosa, eficiente e transparente, devendo existir uma divulgação pública atempada e abrangente da execução da totalidade dos instrumentos de apoio.” Não tendo sido ultrapassadas estas insuficiências no processo orçamental agora em curso, cumpre ao Conselho das Finanças Públicas assinalá-las de novo, nomeadamente as falhas que se verificam no plano da transparência orçamental e que são notadas quer na proposta de Orçamento, quer nos documentos de fundamentação que a acompanham (Relatório e elementos informativos). Assim, refira-se, por exemplo:

- a apresentação de novos limites de despesa não consolidada no quadro plurianual das despesas públicas, incluindo a despesa com ativos e passivos financeiros (despesa não efetiva), bem como a não demonstração da compatibilidade desses limites com os objetivos orçamentais subjacentes à trajetória de médio prazo das finanças públicas, o que prejudica a transparência orçamental;

- de igual modo, essa transparência é penalizada perante a existência de “efeitos não identificados e não explicitados”, os quais dificultam a aferição da capacidade para alcançar a evolução prevista para o saldo orçamental em 2021;

- a informação sobre o impacto orçamental previsto com as medidas de resposta à COVID-19 afigura-se como insuficiente, apresentando incoerências e não se disponibilizando a distribuição do impacto daquelas medidas pelas diferentes componentes da receita e da despesa na estimativa para 2020 que serve de base para a previsão orçamental para 2021.

Em suma, se é verdade que a crise pandémica, pelo seu carácter inesperado e pela sua gravidade, obrigou à adoção de um conjunto de medidas de resposta temporárias e excecionais, importa, todavia, que ela não sirva de pretexto para postergar, de forma

mais ou menos duradoura, as regras jurídicas fundamentais do nosso sistema orçamental. A degradação da qualidade de informação manifesta nestas insuficiências de transparência orçamental condiciona o trabalho das instituições participantes no processo orçamental, incluindo a apreciação pela Assembleia da República, destinatária em primeira linha da proposta de lei de Orçamento de Estado, do Relatório que a acompanha e dos outros elementos informativos.



# SUMÁRIO EXECUTIVO

## *Da estimativa de 2020 à previsão orçamental para 2021*

No contexto da crise pandémica, em que a persistência dos seus efeitos se desconhece, a Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) prevê um défice orçamental de 9132 M€, correspondente a 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB).<sup>1</sup> Esta previsão assenta na recuperação da economia e na reversão de parte das medidas excecionais de resposta orçamental aos efeitos da COVID-19, e aponta para uma redução do défice de 2,9 p.p. do PIB face à estimativa para 2020, que em termos absolutos se traduz num défice inferior em 5292 M€. O menor montante previsto de apoios financeiros do Estado ao sector financeiro e ao sector da aviação em 2021 face a 2020, conjugado com o reembolso das comissões pagas (*pre-paid margins*) ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) concorrem para esta redução do défice orçamental previsto. As medidas destinadas à proteção do emprego e do rendimento, assim como as previstas para o investimento público, ambas refletidas na despesa, são responsáveis pela quase totalidade do impacto líquido de 3643 M€ calculado pelo CFP com base nas medidas explicitadas na POE/2021.

A análise da coerência das previsões orçamentais encontra-se dificultada pela ausência de uma quantificação clara, objetiva e desagregada do efetivo impacto orçamental das medidas de resposta à crise pandémica consideradas pelo MF na estimativa para 2020 e na previsão orçamental para 2021.

Com base nos elementos disponíveis pode concluir-se que a recuperação da atividade económica prevista pelo Governo, um menor montante de medidas de despesa relacionada com a pandemia, os já referenciados apoios de menor dimensão a sectores específicos, “outros efeitos não identificados e não explicitados” e a recuperação da comissão paga ao FEFF serão determinantes para a obtenção de um défice de 4,3% do PIB em 2021.

## *Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2021*

O peso da receita pública deverá atingir 43,5% do PIB do próximo ano, aumentando 0,9 p.p. do PIB face ao valor esperado pelo Ministério das Finanças (MF) para 2020, em resultado do aumento do peso da receita tributária e da receita não fiscal e não contributiva.

Em termos nominais, a receita fiscal e contributiva deverá explicar aproximadamente 60% do crescimento da receita total das Administrações Públicas (AP) (7159 M€),

---

<sup>1</sup> Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e o valor considerado para o ano de 2021 ascende a 210 833,22 M€ (*vide* Quadro 14 em anexo).

assente, maioritariamente, no comportamento da receita proveniente dos impostos (3340 M€) e, em menor grau, no aumento das contribuições sociais efetivas (1068 M€).

A dinâmica esperada para a receita tributária explica, em exclusivo, a projeção de aumento da carga fiscal de 33,9% do PIB em 2020 para 34% do PIB em 2021, uma vez que, de acordo com o MF, o peso das contribuições sociais efetivas deverá recuar 0,1 p.p. do PIB no próximo ano. A diminuição do peso destas contribuições no PIB resulta da expectativa de um ritmo para o seu crescimento (5,3%) inferior ao previsto pelo MF para a evolução do produto nominal (6,3%). O mesmo não deverá suceder com a receita fiscal, cuja projeção de crescimento de 7,1% se situa acima do ritmo considerado pelo MF para a evolução da atividade económica em 2021, implicando uma elasticidade da receita dos impostos face ao PIB superior à unidade.

No que respeita à receita não fiscal e não contributiva, o MF projeta uma taxa de variação anual substancialmente acima da esperada para a atividade económica, quando medida pela evolução do PIB, em 2021. A contribuir para este desempenho estará, fundamentalmente, o aumento robusto das transferências provenientes da União Europeia ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e da iniciativa de Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT EU), que terão um impacto positivo na receita de capital e na outra receita corrente, respetivamente.

O peso da despesa pública no PIB deverá baixar de 49,9% em 2020 para 47,8% em 2021. Esta redução de 2,1 p.p. do PIB está influenciada por um forte efeito do denominador, uma vez que o MF prevê que o produto nominal registre um crescimento de 6,3% em 2021, após uma contração de 7,1% estimada para 2020.

A POE/2021 prevê que a despesa das AP atinja 100 755 M€, na sequência de um aumento de 1867 M€ face a 2020, induzido pela despesa corrente primária e, em menor grau, pela despesa de capital. Os encargos com juros deverão diminuir pelo sétimo ano consecutivo, embora de forma menos expressiva do que nos últimos anos.

A despesa corrente primária deverá registar um aumento de 2 mil M€ em 2021, impulsionado pelas prestações sociais e pelas despesas com pessoal, que constituem as rubricas de despesa com maior grau de rigidez e que em conjunto representam cerca de dois terços da despesa pública prevista para 2021. Contudo, a taxa de crescimento de ambas deverá desacelerar em 2021, para 3,3% e para 3,5%, respetivamente. Ainda no âmbito da despesa corrente primária, o consumo intermédio é a única rubrica cujo crescimento deverá acelerar em 2021 (para 4,1%), enquanto somente a despesa com subsídios deverá registar uma diminuição no próximo ano (-1251 M€/ -40,2%, devido a um menor impacto nesta rubrica decorrente de medidas associadas à COVID-19 face ao estimado para 2020).

As despesas de capital deverão aumentar em 2021 porque o acréscimo da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), em 1135 M€/23,2%, deverá mais do que compensar a redução das “outras despesas de capital”. As previsões do MF apontam para que a FBCF aumente pelo quinto ano consecutivo e registre o aumento mais expressivo dos últimos anos. Para a redução prevista nas “outras despesas de capital” contribui sobretudo a expectativa de que o impacto líquido no saldo orçamental em contabilidade nacional decorrente de despesas com o Novo Banco e com a TAP Air Portugal venha a ser menos desfavorável.



### *Saldos orçamentais e postura da política orçamental*

A POE/2021 antecipa para 2020 uma estimativa de défice orçamental de 7,3% do PIB, o que representa uma deterioração face ao previsto nos dois anteriores documentos de programação orçamental (OE/2020 e PAOE/2020) publicados no corrente ano. Para 2021, o MF prevê uma diminuição do défice orçamental para 4,3% do PIB, prosseguindo uma estratégia de consolidação assente sobretudo na redução do rácio da despesa no PIB.

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas pontuais e temporárias, estima-se que o saldo estrutural subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2021, recalculado pelo CFP, seja negativo em 3,3% do PIB. Este resultado reflete uma melhoria programada do saldo estrutural de 0,2 p.p. do PIB em 2021, no contexto de uma postura da política orçamental globalmente neutra. Para o cálculo do saldo estrutural, o CFP seguiu a mesma opção adotada pela Comissão Europeia na avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020, decidindo não classificar como medidas pontuais e temporárias as medidas tomadas em resposta à pandemia COVID-19, dado as circunstâncias específicas e a grande incerteza em torno da sua possível persistência para além de 2020. Assim, estas medidas não são excluídas da estimativa do saldo estrutural, nem do cálculo de referência para a despesa.

### *Quadro Plurianual da Despesa Pública*

O quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) é apresentado pela primeira vez em simultâneo com a POE/2021 através da Proposta de Lei (PPL) relativa às Grandes Opções do Plano. Este instrumento de programação orçamental de médio prazo define um limite de despesa total e por programa, de 2020 a 2024, incluindo a projeção das fontes de financiamento. O limite de despesa deve ser compatível com os objetivos constantes no Programa de Estabilidade. O Relatório da POE/2021 não demonstra a compatibilidade do limite vinculativo para 2021 com o saldo orçamental previsto, pelo que o CFP efetuou um exercício tentativo para aferir a coerência com o limite de despesa para 2021. Para o restante horizonte temporal, em que os limites são meramente indicativos, não é possível aferir qualquer compatibilidade, pois nem o Relatório da POE/2021, nem o Programa de Estabilidade de 2020 apresentam os objetivos orçamentais para 2022-2024.

A apresentação de novos limites de despesa não consolidada no QPDP, incluindo a despesa com ativos e passivos financeiros (despesa não efetiva), não beneficia a transparência orçamental. Esta situação decorre de uma implementação parcial da LEO, que mantém ainda muitos dos processos que resultam do enquadramento contabilístico anterior, ainda que com adaptações, conjuntamente com inovações que pressupunham a reforma dos instrumentos de gestão financeira pública. Torna-se assim ainda mais relevante que próxima atualização do QPDP demonstre de forma mais explícita e sustentada a ligação com os objetivos orçamentais subjacentes à trajetória de médio prazo das finanças públicas.

### *Riscos orçamentais*

A previsão orçamental para 2021 encerra riscos descendentes não negligenciáveis, desde logo o inerente ao elevado grau de incerteza que subsiste sobre a magnitude, abrangência e duração da situação pandémica que não permite excluir a possibilidade

de que o impacto das medidas de política no contexto da pandemia venha a revelar-se superior ao previsto.

No lado da receita, a previsão de impostos e contribuições sociais aponta para uma evolução destas variáveis orçamentais mais elevada do que a prevista para as suas próprias bases macroeconómicas. Esta previsão implica a verificação de elasticidades superiores à unidade, para as quais o relatório da POE/2021 não apresenta justificação, o que constitui um risco a assinalar. Este risco reflete-se na previsão do MF para 2021 relativa ao IRC, IVA e contribuições sociais.

No lado da despesa, além dos referidos impactos acrescidos que as medidas de reposta à crise pandémica possam obrigar, identifica-se a possibilidade de que o efeito desfavorável das despesas com o Novo Banco e com a TAP venha a ser superior ao considerado na previsão para 2021 em contas nacionais, bem como o risco associado à eventual ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica (linhas de crédito). De dimensão mais incerta, assinala-se o risco associado às moratórias de crédito concedidas pelos Bancos aos agentes económicos, pois a eventual incapacidade de solvência dos compromissos por parte desses agentes poderá implicar perdas para o sistema financeiro Português e, conseqüentemente, obrigar à intervenção do Estado, mediante apoios financeiros.

### *Dívida Pública*

A previsão do Ministério das Finanças aponta para que o rácio da dívida retome o movimento descendente em 2021, passando de 134,8% para 130,9% do PIB, mesmo se a dívida cresce em termos nominais. Na base desta diminuição do rácio em 3,9 p.p. do PIB encontra-se o crescimento do PIB, que compensa o efeito juros desfavorável, perfazendo um efeito dinâmico favorável (-5,4 p.p.) que mais do que justifica a redução do rácio da dívida. Este efeito, juntamente com o ajustamento défice-dívida ligeiramente favorável (-0,2 p.p.) na previsão da POE/2021, mais do que compensa o contributo desfavorável do efeito do saldo primário (+1,7 p.p.) para a variação do rácio da dívida pública. Apesar do agravamento do *stock* de dívida em termos nominais, o peso dos juros no PIB deverá continuar a diminuir, para 2,9% e 2,6% do PIB em 2020 e 2021, respetivamente. Esta diminuição é explicada pelo contributo do efeito preço, que traduz a manutenção das condições de financiamento dos membros da área do euro a taxas de juro historicamente reduzidas, mais do que compensando o efeito *stock* desfavorável. Desta forma, o custo médio da dívida emitida pelo Estado até ao final de agosto do ano corrente fixou-se em 0,6%, o que compara com 1,1% em 2019.

As necessidades brutas de financiamento do Estado, segundo a previsão subjacente à POE/2021 deverão aumentar ligeiramente em 2021, quando comparadas com o ano anterior, em resultado do maior volume de amortizações de dívida de médio e longo prazo, justificado principalmente pelo reembolso de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável previsto para 2021.



# 1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual),<sup>2</sup> da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na [Proposta de Lei n.º 61/XIV](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2021, doravante POE/2021, apresentada na Assembleia da República no passado dia 12 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2021 enviado à Comissão Europeia (CE) no dia 15 de outubro e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP entre os dias 15 e 21 daquele mês, no âmbito do [protocolo estabelecido entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas](#) para apreciação de documentos de programação orçamental e na prossecução das atribuições do CFP.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos prestados pelo Ministério das Finanças.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: i) no Capítulo 2 avalia-se a coerência das previsões orçamentais; ii) o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; e iii) no Capítulo 4 analisa-se a dívida pública.

---

<sup>2</sup> A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto e 41/2020, de 18 de agosto.



## 2. ANÁLISE DA COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

---

*O presente capítulo avalia a coerência da previsão orçamental com o cenário macroeconómico e com as medidas de política que lhe estão subjacentes, no contexto da proposta de Orçamento do Estado para 2021. A aferição do exercício de coerência sobre a evolução das componentes dos agregados orçamentais em relação ao comportamento previsto para as bases macroeconómicas que lhe estão associadas utiliza a informação disponibilizada pelo MF. Ainda que a informação seja incompleta, este exercício encontra-se igualmente prejudicado pela inexistência de uma distribuição dos impactos orçamentais, por componentes da receita e da despesa, das medidas de resposta à crise pandémica adotadas em 2020. A ausência desta informação limita a quantificação de efeitos não identificados e não explicitados na previsão orçamental, com prejuízo para uma avaliação completa e conclusiva sobre a coerência dessa previsão. As medidas pontuais e temporárias (one-off) consideradas pelo CFP, na análise da estimativa para 2020 e da previsão para 2021, diferem do considerado pelo MF para aqueles anos (ver Capítulo 3).*

---

### 2.1 Da estimativa de 2020 à previsão orçamental para 2021

A Proposta de Orçamento de Estado para 2021 (POE/2021) aponta para uma redução do défice orçamental das administrações públicas para 4,3% do PIB no próximo ano. No contexto de uma crise pandémica em que a persistência dos efeitos se desconhece, a previsão orçamental do MF para 2021 tem subjacente a recuperação da economia e a reversão de parte das medidas excecionais de resposta orçamental àquele fenómeno epidemiológico. O MF prevê, assim, que o défice orçamental no ano de 2021 se reduza em 5292 M€, o equivalente a 2,9 p.p. do PIB. Nesta secção, o CFP utiliza a informação disponível para tentar explicar a evolução prevista pelo MF. Na análise da evolução temporal importa ter em conta que, diferentemente de anteriores propostas de orçamento, o saldo orçamental previsto para 2021 não se encontra ancorado num programa de médio prazo que defina uma trajetória futura para as finanças públicas. Não obstante, e apesar da incerteza associada à evolução dos efeitos da pandemia, o Relatório da POE/2021 apresenta uma projeção para o saldo orçamental de 2022 que aponta para a continuação de uma trajetória descendente para o défice orçamental, devendo já nesse ano ficar abaixo do limite de 3% do PIB constante do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) (défice de 2,8%).

Este exercício procura avaliar a coerência entre as previsões de receita e despesa das administrações públicas com a previsão macroeconómica e as medidas de política orçamental. No tocante às medidas discricionárias de política considera-se quer o efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (efeitos de *carry-over*), quer o efeito das novas medidas que o Governo se propõe adotar em 2021. Com base na informação fornecida pelo MF, o Quadro 1 decompõe a evolução prevista para a conta das AP em 2021 considerando os impactos de:

- i. **Evolução macroeconómica**, com base num cálculo do CFP que se baseia na utilização de valores prudentes para a elasticidade entre as variáveis orçamentais e as correspondentes bases macroeconómicas;
- ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores** cujos impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), em que os efeitos são tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (**novas medidas de política**), introduzidas no cenário com medidas de política;
- iv. **Medidas pontuais e temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2021, a que acrescem os apoios financeiros ao sector da aviação;
- v. **Uma componente residual**, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente elencadas.

Quadro 1 – Da estimativa de 2020 à previsão para 2021 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Ano 2020			Fatores explicativos da coerência orçamental				Ano 2021		
	Estim. MF (1)	One-offs e Apoios financ. (2)	Estim. Ajustada (3)=(1)-(2)	Carry-over de medidas de anos anteriores (4)	Novas Med. de Política (5)	Cenário Macro (6)	Outros Efeitos (7)=(8)-[(3)+...(6)]	Estim. Ajustada (8)=(10)-(9)	One-offs e Apoios financ. (9)	Previsão MF (10)
<b>Receita total</b>	<b>84 464</b>	<b>40</b>	<b>84 424</b>	<b>71</b>	<b>1 222</b>	<b>3 476</b>	<b>1 271</b>	<b>90 464</b>	<b>1 159</b>	<b>91 623</b>
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>71 858</b>	<b>0</b>	<b>71 858</b>	<b>141</b>	<b>-288</b>	<b>2 680</b>	<b>1 782</b>	<b>76 173</b>	<b>0</b>	<b>76 173</b>
Impostos Indiretos	28 656		28 656	0	-168	1 391	643	30 522		30 522
Impostos Diretos	18 444		18 444	11	-185	655	993	19 918		19 918
Contrib. para Seg. Social	24 758		24 758	130	65	634	146	25 733		25 733
<b>Rec. não Fisc. e não Contrib.</b>	<b>12 606</b>	<b>40</b>	<b>12 566</b>	<b>-71</b>	<b>1 510</b>	<b>797</b>	<b>-511</b>	<b>14 291</b>	<b>1 159</b>	<b>15 450</b>
<b>Despesa total</b>	<b>98 889</b>	<b>2 459</b>	<b>96 430</b>	<b>1 857</b>	<b>3 079</b>	<b>649</b>	<b>-2 335</b>	<b>99 680</b>	<b>1 075</b>	<b>100 755</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>93 070</b>	<b>2 459</b>	<b>90 611</b>	<b>2 018</b>	<b>3 079</b>	<b>649</b>	<b>-2 164</b>	<b>94 194</b>	<b>1 075</b>	<b>95 269</b>
Consumo Intermédio	11 501		11 501	307	165		-1	11 972		11 972
Despesas com Pessoal	23 787		23 787	422	270		130	24 609		24 609
Prestações Sociais	40 611		40 611	580	701		60	41 952		41 952
Subsídios	3 112		3 112	0	1 165	197	-2 613	1 861		1 861
FBCF	4 884		4 884	692	779		-336	6 019		6 019
Outra Despesa	9 175	2 459	6 717	17	0	452	595	7 781	1 075	8 856
<b>Juros</b>	<b>5 819</b>	<b>0</b>	<b>5 819</b>	<b>-161</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-171</b>	<b>5 487</b>	<b>0</b>	<b>5 487</b>
<b>Saldo</b>	<b>-14 424</b>	<b>-2 419</b>	<b>-12 006</b>	<b>-1 786</b>	<b>-1 857</b>	<b>2 827</b>	<b>3 606</b>	<b>-9 216</b>	<b>84</b>	<b>-9 132</b>

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (i) “Receita não Fiscal e não Contributiva” inclui: vendas, “Outra receita corrente” e receita de capital; (ii) “Outra despesa” inclui a “Outra despesa corrente” e “outra despesa de capital”. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 13 em anexo. As medidas *one-off* consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas no Capítulo 3. Os efeitos do cenário macro assentam na utilização de elasticidades prudentes (unitárias) das variáveis orçamentais em relação às respetivas bases de incidência macroeconómica, conforme explicitado adiante na nota de rodapé n.º 4, na página 13. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Considerando o efeito das medidas explicitadas pelo Governo na POE/2021 que decorre das medidas de política tomadas em anos anteriores e as que se propõem adotar em 2021, o seu contributo líquido, apesar de negativo, é atenuado pela eliminação do impacto desfavorável em 2020 de *one-offs* e apoios financeiros. Esta variação que contribui favoravelmente para a redução do défice orçamental em 2021 é explicada maioritariamente pela previsão de redução do apoio ao Novo Banco através do Fundo de Resolução, no quadro do mecanismo de capitalização contingente daquela instituição, como também pela previsão de diminuição dos auxílios financeiros ao sector

da aviação. O menor montante daqueles apoios conjugado com a receita extraordinária relativa ao reembolso das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) absorvem cerca de dois terços (69%) do efeito das medidas de política, cujo impacto negativo no saldo previsto para 2021 totaliza 3643 M€ (1,7% do PIB).<sup>3</sup> Aproximadamente metade do impacto no saldo das medidas de política resulta de medidas aprovadas em anos anteriores (-1786 M€), com impacto, sobretudo, na despesa pública (ver Secção 2.2.). A restante parte do impacto líquido negativo no saldo é justificada pelas novas medidas de política que o Governo pretende adotar em 2021 (impacto negativo de 1857 M€). Neste âmbito, destacam-se as medidas de expansão da despesa, com impacto de 3079 M€, destinadas maioritariamente à proteção do emprego e do rendimento, conjuntamente com as medidas de investimento público (ver Secção 2.2), cujo financiamento através da União Europeia explica cerca de metade (1520 M€) do total das medidas de expansão da despesa (Quadro 3).

**Uma parte da melhoria prevista para o saldo orçamental em 2021 é determinada pelo impacto do cenário macroeconómico.** Este contributo (saldo da coluna 6 do quadro acima) sustenta-se na evolução positiva das principais bases macroeconómicas explicativas da previsão orçamental das componentes da receita e da despesa. De acordo com cálculos do CFP, que adotam uma elasticidade prudente na evolução das variáveis orçamentais face às bases macroeconómicas que lhe estão associadas, o resultado obtido aponta para que o impacto do cenário macroeconómico contribua com pelo menos 2827 M€ (1,5 p.p. do PIB), para a redução do défice orçamental, ou seja, mais de metade da melhoria prevista para o saldo orçamental em 2021.<sup>4</sup> O impacto do cenário macro tem a sua maior expressão ao nível da receita (3476 M€), em particular na receita fiscal e contributiva, a justificar mais de três quartos da evolução prevista para aquele agregado (coluna 6 do Quadro 1). A explicação deste comportamento sustenta-se sobretudo na evolução prevista pelo MF para o consumo privado nominal, para as remunerações dos sectores privado e público e para o PIB. Estes resultados, sendo conservadores, diferem dos previstos pelo MF, que têm implícito elasticidades superiores das variáveis orçamentais face às suas bases macroeconómicas. Ao nível da despesa o efeito do PIB incide apenas sobre a previsão dos subsídios e da “outra despesa”, uma vez que a previsão das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais sugerem já a incorporação do efeito macroeconómico na quantificação dos impactos de medidas em 2021.

**Os “outros efeitos” justificam o impacto positivo mais significativo (3606 M€) para a redução do défice em 2021.** Estes efeitos traduzem a reversão de parte das medidas de resposta à crise pandémica adotadas em 2020, bem como outros impactos que refletem, entre outros, os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas, mas também o comportamento de variáveis orçamentais que vão para além da evolução do seu indexante macroeconómico e das medidas explicitadas (Coluna 7 do Quadro 1). Conceptualmente dever-se-ia apresentar uma subdivisão desta coluna entre a anulação das medidas de resposta à COVID-19 descontinuadas no final de 2020 e os restantes

<sup>3</sup> Soma do impacto líquido no saldo das colunas 4 e 5 do Quadro 1.

<sup>4</sup> Este cálculo utiliza elasticidades unitárias para: (i) impostos indiretos face ao consumo privado nominal; (ii) IRS face às remunerações; (iii) IRC face ao PIB; (iv) Contribuições sociais face às remunerações (v) “Outra receita”, subsídios e “Outra despesa” face ao PIB. A previsão do MF pode ter subjacente um valor mais elevado do que o aqui considerado, o que neste exercício tem reflexo na estimativa de “outros efeitos”.

outros efeitos, o que é impossibilitado pela falta de informação (Caixa 1). Com efeito, o Relatório da POE/2021 não apresenta de forma desagregada a despesa com essas medidas assumida pelo MF na elaboração da estimativa para 2020. Com esta limitação, conclui-se que 60% do impacto positivo dos “outros efeitos” no saldo decorre da redução da despesa primária, essencialmente com subsídios, cuja redução reflete em grande medida a reversão parcial do impacto de algumas das medidas adotadas no combate aos efeitos da pandemia. Ao nível da receita, o contributo positivo dos “outros efeitos” é determinado exclusivamente pela receita fiscal e contributiva. Neste domínio, os impostos diretos são responsáveis por mais de metade daquele contributo, refletindo a recuperação da receita de IRC em 2021, em resultado sobretudo da eliminação da suspensão dos pagamentos por conta de IRC ocorrida em 2020. No que se refere aos “outros efeitos” positivos nos impostos indiretos e nas contribuições sociais, a previsão destas componentes traduz uma evolução para além da justificada pela sua base macroeconómica, indiciando efeitos não explicitados.<sup>5</sup> A dimensão desses efeitos é mais evidente nos impostos indiretos, sugerindo no caso das contribuições sociais uma eventual recuperação dos processos de execução contributiva que ficaram suspensos em 2020.<sup>6</sup>

**A existência de efeitos não identificados e não explicitados penaliza a transparência orçamental quanto à aferição da capacidade para alcançar a evolução prevista para o saldo orçamental em 2021.** A justificação para a evolução do saldo atribuída a “outros efeitos” indicia que os mesmos resultam fundamentalmente de efeitos não identificados e não explicitados. Admitindo que a reversão de parte do impacto das medidas de resposta à crise pandémica possa ter um impacto líquido no saldo de 2794 M€,<sup>7</sup> este valor representa cerca de 77% do total do impacto líquido positivo no saldo dos “Outros efeitos”. Os restantes cerca de 23% corresponderão a 812 M€. Parte deste montante poderá ser justificado por um maior impacto do cenário macroeconómico na previsão orçamental face ao admitido pelo CFP. Para esse impacto contribui a utilização pelo MF de elasticidades mais elevadas, assente no pressuposto de uma recuperação das variáveis orçamentais mais forte que as suas próprias bases macroeconómicas. Assim, o alcance do saldo orçamental previsto pelo MF para 2021 dependerá em parte da verificação de elasticidades mais elevadas para a receita.

---

<sup>5</sup> Tomando por referência o cálculo de elasticidades unitárias assumidas pelo CFP para as bases macroeconómicas.

<sup>6</sup> No caso dos impostos indiretos alterações na composição do consumo (entre bens duradouros e não duradouros) em 2021 poderão explicar parte deste efeito, não apresentando, no entanto, o Relatório da POE/2021 qualquer justificação.

<sup>7</sup> Este valor é calculado tendo por base a informação disponível no Quadro 3.1 do relatório da POE/2021 que quantifica o impacto na despesa com medidas COVID-19, com o montante estimado de 4655 M€ para 2020 e previsto de 3561 M€ para 2021. Considerando que a diferença entre estes valores, no montante de 1094 M€, reflete o impacto de reversão parcial em 2021 das medidas de despesa no âmbito do COVID-19, e admitindo, no lado da receita, não apenas a recuperação integral em 2021 da perda de receita de IRC em 2020 estimada pelo MF em 1150 M€, mas também ainda a recuperação integral em 2021 da perda de receita de contribuições sociais estimada em 550M€ pelo MF para 2020, em consequência da aplicação do *lay-off* simplificado, o impacto líquido no saldo da reversão parcial daquelas medidas ascenderia a 2794 M€.

## Caixa 1 – Insuficiência de informação sobre o impacto orçamental previsto com as medidas de resposta à COVID-19

A informação disponibilizada no Relatório da POE/2021 e nos elementos informativos e complementares que a acompanham não permite uma quantificação clara e objetiva do efetivo impacto orçamental das medidas de resposta à crise pandémica consideradas na estimativa para 2020 e na previsão para 2021. A disponibilização de uma distribuição do impacto orçamental daquelas medidas pelas diferentes componentes da receita e da despesa, como já notado pelo CFP no seu relatório relativo à [Análise da revisão do Orçamento de Estado para 2020](#), beneficiaria em muito a análise da POE/2021 relativamente à coerência da previsão orçamental face às medidas de política nela explicitadas e ao cenário macroeconómico em que aquela previsão se sustenta.

Da informação existente naquele documento de programação orçamental constata-se incoerências com prejuízo para a quantificação do impacto das medidas adotadas para resposta à COVID-19, com implicações na avaliação da coerência acima referida:

### Estimativa para 2020

- No Gráfico 2.2 do relatório da POE/2021 (p. 32) é assinalado que o impacto estimado das medidas COVID-19 no saldo foi negativo em 5327 M€ (-2,7 % do PIB), não se quantificando a repartição desse impacto na receita e na despesa. Apesar dessa insuficiência, utilizando a informação constante no Gráfico 3.1 do mesmo relatório (p. 59) constata-se que as “despesas COVID-19” equivalem a 1,7.p.p. do PIB, ou seja, um montante entre 3271 M€ e 3450 M€, dependendo do arredondamento por excesso ou por defeito que se utilize para essa casa decimal. Comparando com o valor de 4655 M€ que se obtém através da diferença entre a “despesa total” estimada para 2020 e a “despesa sem medidas relacionadas com COVID-19” (ambas também incluídas no Quadro 3.1 do relatório), apura-se uma diferença (entre o valor obtido no Quadro 3.1 e o calculado no Gráfico 2.2) de 1205 M€ a 1384 M€. Esta divergência é refletida na mesma dimensão quando se pretende obter o impacto estimado daquelas medidas na receita. Essa incoerência dificulta a identificação e quantificação de “outros efeitos”, não permitindo uma avaliação sobre a coerência e consistência da previsão orçamental acima referida.

### Previsão para 2021

- Com base na informação constante no Quadro 3.1 atrás referido, mas agora referente ao ano de 2021, é possível quantificar que a previsão de impacto das Medidas COVID-19 no montante de 3561 M€ não se mostra coerente com as medidas de política explicitadas no relatório da POE/2020. Utilizando a informação relativa ao impacto na despesa das novas medidas proposta para 2021 (3105 M€),<sup>1</sup> ficam por explicar cerca de 456 M€.

Acresce ainda a falta de explicação sobre as medidas aprovadas em anos anteriores (Quadro 3.2 do Relatório da POE/2021). A não identificação do impacto de medidas COVID-19 legisladas no ano de 2020, cujos efeitos de algumas se estenderão a 2021, não constituem novas medidas de política propostas pelo Governo para 2021. Identificam-se neste âmbito, nomeadamente, as medidas relativas ao isolamento profilático, subsídio de doença por COVID-19, despesas com equipamentos de proteção individual e medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade.

<sup>1</sup> O cálculo deste valor resulta do impacto na despesa das novas medidas de política identificadas no Quadro 3 do presente relatório, excluindo o impacto das seguintes medidas não relacionadas com o COVID-19: (i) revisão da despesa; (ii) aumento extraordinário de pensões e (iii) alargamento do 2.º escalão creches.



## 2.2 Medidas de política subjacentes à POE/2021

### *Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2021*

As medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto na receita pública terão um efeito praticamente nulo no saldo orçamental das AP. Em 2021, o saldo orçamental das AP deverá beneficiar positiva, mas marginalmente, de medidas legislativas previamente aprovadas que elevarão o nível da receita pública em 71 M€ (0,03% do PIB). Em termos líquidos, as rubricas beneficiárias das medidas de política anteriormente aprovadas serão os impostos diretos (11 M€; 0,01% do PIB) e as contribuições sociais (130 M€; 0,1% do PIB), enquanto as vendas de bens e serviços deverão ser oneradas em 71 M€ (-0,03% do PIB).

O *carry over positivo* esperado para a receita pública **dever-se-á, exclusivamente, às medidas relacionadas com a política de recursos humanos das AP.** As medidas relativas às progressões e promoções na função pública, não só da generalidade das carreiras, mas também das carreiras dos docentes e das carreiras especiais, bem como o aumento dos assistentes operacionais e das contratações em curso, elevarão a receita total das AP em 182 M€ (0,1% do PIB), por via do seu impacto nos impostos diretos e nas contribuições sociais (Quadro 2). Em sentido contrário, identificam-se as medidas relativas à implementação do IRS jovem e ao aumento da dedução de IRS a partir do segundo filho, que afetarão negativamente a receita dos impostos diretos (-40 M€; -0,02% do PIB). Refira-se ainda que a redução prevista para as taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primários e a diminuição das propinas no ensino superior penalizarão a rubrica das vendas em -47 M€ (-0,02% do PIB) e -23 M€ (-0,01% do PIB), respetivamente.

Quadro 2 – Medidas aprovadas em anos anteriores com impacto na execução orçamental de 2021 (variação face a 2020)

Componente/medida	POE/2021	
	M€	% do PIB
<b>Impacto na Receita</b>	<b>71</b>	<b>0,0</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>11</b>	<b>0,0</b>
IRS - jovem	-16	0,0
Aumento da dedução de IRS, a partir do segundo filho	-24	0,0
IRS - Progressões e Promoções	28	0,0
IRS - Professores e outras carreiras especiais	12	0,0
IRS - Contratações em curso + Hospital de Braga	9	0,0
IRS - Aumento dos assistentes operacionais	1	0,0
<b>Contribuições sociais</b>	<b>130</b>	<b>0,1</b>
Progressões e Promoções	71	0,0
Professores e outras carreiras especiais	32	0,0
Contratações em curso + Hospital de Braga	24	0,0
Aumento dos assistentes operacionais	3	0,0
<b>Vendas</b>	<b>-71</b>	<b>0,0</b>
Redução das Taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primários	-47	0,0
Diminuição do valor das Propinas - Ano letivo 2020/21	-23	0,0
<b>Impacto na Despesa</b>	<b>1 857</b>	<b>0,9</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>422</b>	<b>0,2</b>
Progressões e Promoções	231	0,1
Professores e outras carreiras especiais	102	0,0
Contratações em curso + Hospital de Braga	78	0,0
Aumento do n.º de assistentes operacionais	11	0,0
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>307</b>	<b>0,1</b>
Consumos Intermédios	320	0,2
PPPs rodoviárias	-13	0,0
<b>Prestações Sociais</b>	<b>580</b>	<b>0,3</b>
Pensões   ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas)	409	0,2
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3.ª pessoa	45	0,0
Redução das mensalidades das creches	13	0,0
Alargamento do acesso bolsas ação social	22	0,0
Atualização extraordinária de pensões em 2020   Carry over em 2021	48	0,0
Estatuto do cuidador informal	30	0,0
Complemento Solidário para Idosos	13	0,0
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>17</b>	<b>0,0</b>
Transferência para o Orçamento da União Europeia	17	0,0
<b>Investimento</b>	<b>692</b>	<b>0,3</b>
Investimentos estruturantes	590	0,3
Obras de proximidade (PEES)	102	0,0
<b>Juros</b>	<b>-161</b>	<b>-0,1</b>
Juros devidos pelas administrações públicas	-161	-0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-1 786</b>	<b>-0,8</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; para a elaboração do presente quadro foram consideradas as medidas listadas pelo MF no Quadro 3.2. do relatório da POE/2021, às quais o CFP adicionou o impacto positivo na receita (182 M€) decorrente das progressões e promoções, das contratações em curso, da mitigação do tempo de serviço congelado nos professores e noutras carreiras especiais.

**As pressões orçamentais sobre a despesa pública em 2021, decorrentes de medidas de política autorizadas em anos anteriores, ascendem a 1857 M€ (0,9% do PIB).** Essas pressões deverão justificar na íntegra o impacto líquido desfavorável de 1786 M€ no saldo orçamental em contabilidade nacional em 2021 decorrente de medidas legisladas em anos anteriores (Quadro 2), porque na receita o efeito global de medidas anteriores deverá ser ligeiramente favorável.

**A maioria dessas pressões incide sobre a despesa corrente primária (+1326 M€), agregado onde se incluem as despesas com maior grau de rigidez.** No âmbito das prestações sociais (+580 M€), salienta-se o efeito composição na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações (409 M€), determinado pelo aumento da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e pelo saldo líquido do número pensionistas. As pressões sobre as despesas com pessoal (422 M€) estão sobretudo relacionadas com promoções e progressões<sup>8</sup> (232 M€), com a mitigação do tempo de serviço congelado nos professores e noutras carreiras especiais<sup>9</sup> (102 M€) e com as contratações em curso (75 M€). Trata-se de despesas rígidas que, conjuntamente com outras de cariz semelhante anteriormente referidas (pensões), deverão justificar um aumento equivalente a 0,4% do PIB face a 2020. O impacto líquido previsto no consumo intermédio (307 M€) reflete sobretudo compromissos das administrações públicas no ano de 2021, em particular os relacionados com a Saúde e com gastos operacionais das diversas entidades.

**A FBCF deverá ser a rubrica de despesa mais pressionada pelo efeito de medidas aprovadas em anos anteriores, que implicará um aumento de 692 M€ face a 2020.** Estão sobretudo em causa investimentos plurianuais estruturantes na esfera da administração central, em contratação ou em execução, que em contas nacionais representarão um aumento de 590 M€ face a 2020, sobretudo nas áreas dos transportes, educação e ensino superior. Adicionalmente, as obras de proximidade ao abrigo do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) – aprovado em junho de 2020 - deverão implicar um acréscimo de 102 M€, nomeadamente nas áreas das infraestruturas, ambiente, habitação e para a remoção do amianto nas escolas.

**Os encargos com juros constituem a única rubrica de despesa onde o efeito de medidas de anos anteriores deverá gerar uma poupança face a 2020.** No cenário base de políticas invariantes, encontra-se prevista uma poupança de 161 M€ face a 2020, no âmbito dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas.

#### *Novas medidas de política orçamental*

**O apoio financeiro da União Europeia destinado a dar resposta à crise pandémica financiará medidas de despesa num total de 0,7% do PIB.** De acordo com a POE/2021, este apoio repartir-se-á entre outra receita corrente (1020 M€; 0,5% do PIB) e receita de capital (500 M€; 0,2% do PIB), esperando-se que o impacto na primeira rubrica resulte dos fundos recebidos ao abrigo do programa REACT-EU (1020 M€), o qual visa acelerar o processo de recuperação económica, enquanto o efeito esperado na segunda rubrica decorrerá da transferência de verbas destinadas ao Plano de Recuperação e Resiliência apresentado pelo Executivo.

**As medidas previstas pelo MF para a receita fiscal e para as vendas de bens e serviços penalizarão o saldo das AP num total de 0,2% do PIB no próximo ano.** A contrariar parte

---

<sup>8</sup> Em 2021 ocorrerá o impacto das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório a que haja lugar nas carreiras gerais, em virtude da conclusão de um novo ciclo avaliativo (2019/2020).

<sup>9</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, a contabilização do tempo de serviço nas carreiras pluricategoriais foi faseada da seguinte forma: 1/3 do tempo a 1 de junho de 2019; 1/3 do tempo a 1 de junho de 2020 e 1/3 do tempo a 1 de junho de 2021.

do contributo positivo dado pelas transferências europeias referidas no parágrafo anterior, estarão as medidas previstas para as vendas das AP e para os diversos impostos, que deverão onerar a receita pública em 363 M€ no ano de 2021. Neste âmbito, relevam-se as medidas de natureza pontual como a redução das taxas de retenção na fonte do IRS (-200 M€), a redução temporária do IVA do gel e máscaras (-23 M€) e o desagravamento das tributações autónomas de IRC para as PME (-10 M€), cujo impacto penalizará a receita pública em 0,1% do PIB. Relativamente às medidas permanentes propostas pelo MF, destaca-se a redução do IVA da eletricidade com um impacto estimado de -150 M€ (-0,1% do PIB), bem como o efeito negativo sobre a rubrica das vendas resultante da medida relativa à redução das portagens (-10 M€).

Quadro 3 – Impacto das novas medidas de política orçamental em 2021

Componente/medida	POE/2021	
	M€	% do PIB
<b>Total da Receita</b>	<b>1 222</b>	<b>0,6</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>-185</b>	<b>-0,1</b>
Retenções na fonte de IRS	-200	-0,1
Desagravamento das Tributações autónomas de IRC	-10	0,0
IRS - Reforço do emprego público (saúde, educação)	25	0,0
<b>Impostos indiretos</b>	<b>-168</b>	<b>-0,1</b>
IVA da eletricidade	-150	-0,1
Redução temporária do IVA de gel e Máscaras	-23	0,0
Lotaria Instantânea " Do Património Cultural"	5	0,0
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>65</b>	<b>0,0</b>
Reforço do emprego público (saúde, educação)	65	0,0
<b>Vendas</b>	<b>-10</b>	<b>0,0</b>
Redução das Portagens	-10	0,0
<b>Outra Receita Corrente</b>	<b>1 020</b>	<b>0,5</b>
Fundos da União Europeia : Programa REACT	1 020	0,5
<b>Outra Receita de capital</b>	<b>500</b>	<b>0,2</b>
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência da U.E. (PRR)	500	0,2
<b>Total da Despesa</b>	<b>3 079</b>	<b>1,5</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>270</b>	<b>0,1</b>
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	210	0,1
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	60	0,0
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>165</b>	<b>0,1</b>
Equipamentos de Proteção Individual e outras despesas com saúde	300	0,1
Revisão da despesa	-135	-0,1
<b>Prestações Sociais</b>	<b>701</b>	<b>0,3</b>
Apoio extraordinário ao Rendimento dos trabalhadores	450	0,2
Isolamento Profilático	42	0,0
Subsídio doença COVID-19	24	0,0
Aumento extraordinário de pensões	99	0,0
Aumento do limiar mínimo do subsídio de desemprego	75	0,0
Alargamento do 2.º escalão creches	11	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>1 165</b>	<b>0,6</b>
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	965	0,5
IV Aucher : devolução IVA restauração, alojamento e cultura	200	0,1
<b>Investimento (FBCF)</b>	<b>779</b>	<b>0,4</b>
Investimento público no âmbito do PRR	500	0,2
Escola Digital	279	0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-1 857</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; para a elaboração do presente quadro foram consideradas as medidas listadas pelo MF no Quadro 3.3 do relatório da POE/2021, às quais o CFP adicionou o impacto positivo na receita decorrente do reforço do emprego público (90 M€).

No âmbito da despesa pública, as novas medidas de política orçamental propostas para 2021 deverão ter um impacto líquido de 3079 M€ (1,5% do PIB). Este efeito decorre em grande parte da resposta ao duplo contexto de pandemia e recessão económica, destacando-se as medidas de apoio ao emprego e ao rendimento das famílias, bem como as medidas tendentes a alavancar o investimento público através da utilização de fundos comunitários.

Cerca de três quartos desse impacto previsto para 2021 incide sobre a despesa corrente (2300 M€; 1,1% do PIB), agregado onde recairá a maior parte do efeito de novas medidas excecionais no âmbito da COVID-19. Na despesa com subsídios, destacam-se os impactos do apoio ao emprego e à retoma da atividade (965 M€) e da criação do programa temporário «IVAucher» (200 M€).<sup>10</sup> Na despesa com prestações sociais está previsto um impacto de 701 M€, do qual cerca de dois terços são justificados pelo novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (450 M€) que nos termos da Proposta de Lei do OE/2021 durará seis meses seguidos ou interpolados ao longo de 2021, sendo também de realçar o impacto de 99 M€ decorrente de um aumento extraordinário das pensões mais baixas, a partir de agosto de 2021.<sup>11</sup> No consumo intermédio o impacto de novas medidas no sector da Saúde (300 M€) deverá ser atenuado por uma poupança global de 135 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa. Nas despesas com pessoal salientam-se as medidas relativas ao reforço do emprego público (210 M€)<sup>12</sup> e ao novo subsídio extraordinário de risco para os profissionais de saúde que se encontram na linha da frente da resposta à COVID-19 (60 M€).

O impacto de novas medidas na FBCF em 2021 deverá ascender a 779 M€ (0,4% do PIB). Cerca de dois terços desse valor são justificados pelo investimento público no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência da União Europeia (500 M€). Na área da Educação, encontra-se previsto o desenvolvimento do Programa Escola Digital, projeto que tem como objetivo dotar as escolas, os docentes e os alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar, com um impacto previsto de 279 M€ em 2021.

---

<sup>10</sup> Programa previsto no artigo 249.º da Proposta de Lei do OE/2021.

<sup>11</sup> De acordo com o artigo 59.º da Proposta de Lei do OE/2021, a atualização extraordinária dessas pensões será efetuada nos mesmos termos da que ocorreu em 2020, embora no presente ano esta tenha ocorrido mais cedo (a partir de maio).

<sup>12</sup> No relatório da POE/2021 está previsto o recrutamento de 4200 profissionais de saúde em 2021. Este reforço deveria acrescer aos 4200 profissionais que se previa recrutar em 2020, mas desconhece-se o grau de concretização desta medida no corrente ano. O referido relatório refere também a colocação de aproximadamente 1000 técnicos superiores em 2021, mas prevê a aplicação da regra de pelo menos uma entrada por cada saída.

## 2.3 Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2021

### *Receita*

O peso da receita das administrações públicas no PIB deverá aumentar em 2021. O MF espera que o peso da receita pública atinja 43,5% do PIB do próximo ano, aumentando 0,9 p.p. do PIB face ao valor esperado para 2020 (Quadro 6 e Quadro 14), e refletindo um crescimento da receita (8,5%) superior ao esperado para o produto nominal (6,3%). Em termos absolutos, a receita pública deverá atingir 91 623 M€ em 2021, um resultado 7159 M€ superior ao estimado para o ano precedente. Este crescimento sustentar-se-á, maioritariamente, no aumento da receita fiscal e contributiva (4315 M€), de onde se destaca, o incremento previsto para a receita tributária (3340 M€). Com um menor crescimento previsto releve-se, ainda, a variação esperada para a receita não fiscal e não contributiva que, sustentada na previsão de aumento de todas as suas componentes, deverá registar um acréscimo de 2844 M€ face a 2020.

**A receita fiscal deverá recuperar impulsionada pela retoma da atividade económica no próximo ano.** De acordo com o MF, a receita fiscal deverá crescer 7,1% (3340 M€), acima do crescimento previsto para o produto nominal (6,3%), e atingindo 50 441 M€ (23,9% do PIB) em 2021. Este crescimento resultará, quer da evolução prevista para os impostos indiretos (1866 M€; 6,5%), quer do comportamento esperado para a tributação direta (1474 M€; 8%). A contribuir para o crescimento dos impostos indiretos estará, maioritariamente, a receita líquida de IVA cuja variação anual se deverá situar em 1533 M€ (9,4%), explicando, desse modo, mais de 80% da variação esperada para a tributação indireta (Quadro 4). Relativamente aos impostos diretos, verifica-se que a sua recuperação se ficará a dever, fundamentalmente, ao aumento do IRC que, após registar um decréscimo expressivo de 2409 M€ (-36,2%) em 2020, devido à implementação de medidas no âmbito da resposta a crise pandémica, recuperará 1210 M€ (28,4%) no próximo ano. A receita líquida de IRS deverá crescer 208 M€ (1,5%) refletindo, parcialmente, a recuperação do mercado de trabalho prevista no cenário macroeconómico subjacente à POE/2021.

**A evolução das contribuições sociais será integralmente explicada pelo crescimento das contribuições sociais efetivas em 2021.** As contribuições sociais deverão registar um aumento de 975 M€ (3,9%), atingindo 25 733 M€ (12,2% do PIB) no próximo ano. Esta dinâmica traduz, exclusivamente, a variação de 1068 M€ (5,3%) prevista para as contribuições sociais efetivas e estará associada à recuperação do mercado de trabalho em 2021. No que se refere às contribuições sociais imputadas, e não obstante o impacto positivo das políticas de recursos humanos das AP enunciadas na Secção 2.2, o MF espera um decréscimo desta rubrica em 93 M€ (-2%), como consequência da diminuição do número de subscritores inscritos na CGA e da consequente diminuição da receita associada a este regime contributivo.

**A carga fiscal deverá crescer ligeiramente no próximo ano sustentada no aumento do peso dos impostos no PIB.** A percentagem do produto nominal arrecadada sob a forma de contribuições sociais efetivas e impostos deverá atingir 34% do PIB no próximo ano, crescendo 0,1 p.p. do PIB face ao valor estimado para 2020. Este aumento dever-se-á, em exclusivo, ao comportamento do rácio da receita fiscal no produto (+0,2 p.p. do PIB), uma vez que as contribuições sociais efetivas deverão registar um recuo de 0,1 p.p. do PIB face a 2020. A contribuir para o maior peso da receita tributária no produto nominal estará, essencialmente, o IRC que deverá registar um aumento do seu peso na atividade económica em 0,4 p.p. do PIB. Do lado dos impostos indiretos, destaca-se o IVA, cujo

peso deverá passar de 8,3% do PIB em 2020 para 8,5% do PIB em 2021. Deste modo, o peso dos impostos indiretos, dos impostos diretos e das contribuições sociais efetivas deverá situar-se em 14,5%, 9,4% e 10% do PIB do próximo ano, respetivamente.

Quadro 4 – Evolução da carga fiscal

	Carga Fiscal									
	% PIB					M€				
	2019	2020	2021	Variação		2019	2020	2021	Variação	
			2019/20	2020/21				2019/20	2020/21	
<b>Carga Fiscal</b>	<b>34,4</b>	<b>33,9</b>	<b>34,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>73 465</b>	<b>67 182</b>	<b>71 589</b>	<b>-6 283</b>	<b>4 408</b>
Receita fiscal	24,8	23,8	23,9	-1,1	0,2	52 915	47 100	50 441	-5 814	3 340
Impostos diretos	9,8	9,3	9,4	-0,5	0,1	20 849	18 444	19 918	-2 405	1 474
IRS	6,4	6,9	6,6	0,5	-0,3	13 580	13 619	13 827	39	208
IRC	3,1	2,1	2,6	-1,0	0,4	6 662	4 253	5 463	-2 409	1 210
Outros impostos diretos	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	607	572	628	-35	56
Impostos indiretos	15,0	14,5	14,5	-0,6	0,0	32 066	28 656	30 522	-3 409	1 866
IVA	8,8	8,3	8,5	-0,5	0,2	18 786	16 382	17 915	-2 404	1 533
IEC	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	5 430	5 044	5 268	-386	224
Outros impostos indiretos	3,7	3,6	3,5	0,0	-0,2	7 850	7 230	7 339	-620	109
Contribuições sociais efetivas	9,6	10,1	10,0	0,5	-0,1	20 550	20 081	21 149	-468	1 068
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020 e 2021). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos.

**O crescimento da receita não fiscal e não contributiva deverá assentar, fundamentalmente, no aumento das transferências provenientes da União Europeia.** A receita não fiscal e não contributiva deverá registar um crescimento de 2844 M€ (22,6%) em 2021. Esta dinâmica sustentar-se-á no acréscimo previsto para a receita de capital (1425 M€; 120,5%), que beneficiará dos montantes a transferir ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência (500 M€) e do reembolso das *pre-paid margins* do FEEF (1088 M€), bem como no aumento esperado para a outra receita corrente (1090 M€; 22,3%) associado ao reforço dos fundos europeus de apoio ao emprego. Por sua vez, as vendas das AP deverão registar um crescimento de 330 M€ (5%), explicando, desse modo, cerca de um décimo da variação esperada para a receita não fiscal e não contributiva no ano de 2021.

**A previsão do MF para a receita pública depende do crescimento da receita fiscal acima da dinâmica esperada para a atividade económica, bem como do aumento substancial dos fundos provenientes da União Europeia.** Descontando o impacto das medidas de política enunciadas na Secção 2.2, a taxa de variação anual da receita fiscal situar-se-ia em 7,8%, estimando-se a sua elasticidade face ao PIB em 1,2, o que traduz uma previsão de crescimento da receita tributária acima da esperada para a atividade económica (6,3%). Mais detalhadamente, verifica-se que a elasticidade do IVA e do IRC face às suas bases macroeconómicas excedem consideravelmente a unidade. Note-se, no entanto, que a receita de IRC poderá beneficiar, no próximo ano, da suspensão dos pagamentos por conta em 2020, caso as empresas que suspenderam esses pagamentos apresentem resultados coincidentes com uma regularização em alta do imposto a pagar ou com um menor volume de reembolsos a receber em 2021. Não obstante, e pelo facto de não se encontrar o detalhe justificativo no relatório da POE/2021 para estas variações, sinaliza-se a existência de um risco descendente para o cumprimento de objetivo inscrito para a receita tributária no próximo ano. A elasticidade implícita das contribuições sociais efetivas face às remunerações situa-se no dobro do valor unitário, configurando, assim, um risco acrescido para a execução da receita contributiva no ano de 2021.

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, verifica-se que a sua taxa de

variação excluindo o reembolso das *pre paid margins* do FEEF (13,9%), se encontra acima dos desenvolvimentos esperados pelo MF para a atividade económica, assentando a sua dinâmica numa projeção de crescimento de 28,5% para a receita de capital (sem reembolso das *pre paid margins* do FEEF), e de 22,3% para outra receita corrente. Deste modo, o acréscimo destas duas rubricas dependerá, essencialmente, de transferências provenientes da UE, pelo que a execução dos programas REACT EU e PRR de acordo com o previsto pelo MF é essencial para se atingir o montante esperado para a receita não fiscal e não contributiva na POE/2021.

### Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2021

De acordo com os dados em Contabilidade Pública presentes na POE/2021, verifica-se que, no próximo ano, a despesa fiscal do Estado ascenderá a 13 220 M€. Este montante representa um crescimento de 474 M€ (3,7%) face ao estimado para 2020, mas uma queda de 669 M€ (4,8%) relativamente ao valor apurado em 2019. Note-se que, nesse ano, a despesa fiscal do Estado havia registado um acréscimo substancial quando comparada com o ano de 2018 (+2451 M€; 21,4%). Em resultado desta dinâmica, o MF prevê que a despesa fiscal, entre 2018 e 2021, registre um crescimento acumulado de 1782 M€ (+15,6%).

Entre 2018 e 2021, o aumento da despesa fiscal do Estado dever-se-á, maioritariamente, ao crescimento da despesa estimada em sede de IRC (671 M€; 65,5%) e de IVA (555 M€; 7,5%). Relativamente ao IRC, o aumento da despesa fiscal ficará a dever-se, quer ao acréscimo da matéria coletável isenta por parte dos fundos de pensões e equiparáveis, quer à aprovação do novo crédito fiscal ao investimento em julho de 2020, que se traduzirá no crescimento das deduções à coleta em sede deste imposto. No caso do IVA, a recuperação da procura interna em 2021 e o consequente aumento do consumo de bens e serviços sujeitos às suas taxas preferenciais (taxas reduzida e intermédia), deverá ser responsável pelo aumento da despesa fiscal relativa a este imposto.

### Quadro 5 – Despesa fiscal do Estado por imposto

	2018	2019	2020	2021	Em percentagem do total (%)			
					2018	2019	2020	2021
<b>Despesa fiscal do Estado</b>	<b>11 438</b>	<b>13 889</b>	<b>12 746</b>	<b>13 220</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Impostos sobre o rendimento	2 185	2 782	3 029	3 121	19,1	20,0	23,8	23,6
IRS	1 160	1 329	1 421	1 425	10,1	9,6	11,1	10,8
IRC	1 025	1 453	1 608	1 697	9,0	10,5	12,6	12,8
Impostos sobre a produção e importação	9 253	11 107	9 718	10 099	80,9	80,0	76,2	76,4
IVA	7 348	9 011	7 547	7 902	64,2	64,9	59,2	59,8
ISP	422	523	475	475	3,7	3,8	3,7	3,6
ISV	376	415	320	338	3,3	3,0	2,5	2,6
IT	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0
IABA	141	140	356	356	1,2	1,0	2,8	2,7
IS	952	1 003	1 004	1 012	8,3	7,2	7,9	7,7
IUC	14	16	16	16	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2021) e cálculos do CFP.

Também neste período, a despesa fiscal em sede de IRS deverá aumentar cerca de 265 M€ (22,8%). Tal como em períodos anteriores, o acréscimo da despesa fiscal em sede de IRS resultará, essencialmente, do incremento da despesa associada aos contribuintes que beneficiam do regime de tributação destinado aos residentes não habituais em Portugal, bem como ao crescimento do montante de despesa relacionada com os cidadãos portadores de grau de deficiência igual ou superior a 60%.

No que se refere à despesa fiscal associada aos restantes impostos, observa-se que o maior contributo para o crescimento esperado de 291 M€ (15,3%) entre 2018 e 2021, se fique a



dever, em cerca de três quartos, ao acréscimo da despesa fiscal em sede de IABA (216 M€; 153,3%), justificando-se esta dinâmica com o aumento da fabricação de medicamentos e produtos sanitários de base alcoólica no âmbito da resposta ao atual contexto de pandemia.

Quadro 6 – Conta das Administrações Públicas na POE/2021

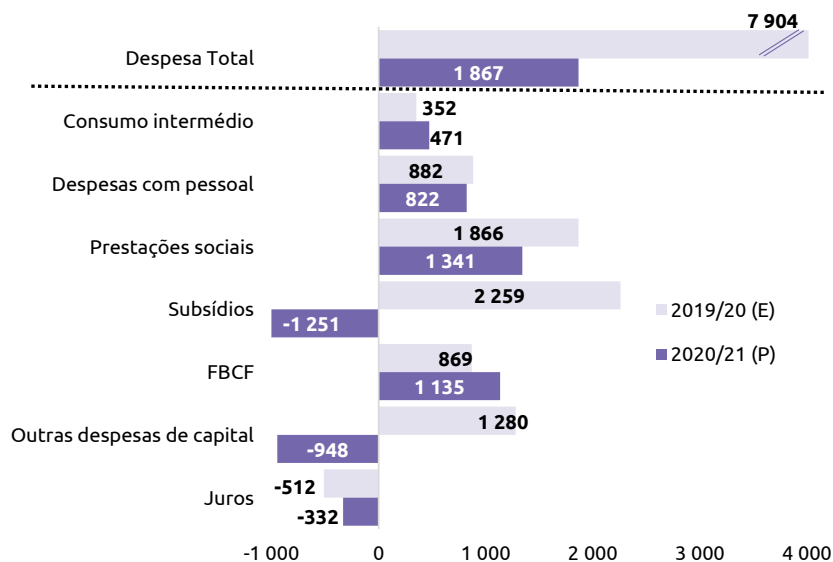
	M€			% do PIB		
	2019	2020 E	2021 P	2019	2020 E	2021 P
<b>Receita Total</b>	<b>91 161</b>	<b>84 464</b>	<b>91 623</b>	<b>42,7</b>	<b>42,6</b>	<b>43,5</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 486</b>	<b>83 281</b>	<b>89 016</b>	<b>42,4</b>	<b>42,0</b>	<b>42,2</b>
Receita fiscal	52 915	47 100	50 441	24,8	23,8	23,9
Impostos indiretos	32 066	28 656	30 522	15,0	14,5	14,5
Impostos diretos	20 849	18 444	19 918	9,8	9,3	9,4
Contribuições sociais	25 274	24 758	25 733	11,8	12,5	12,2
Das quais: efetivas	20 550	20 081	21 149	9,6	10,1	10,0
Vendas e outras receitas correntes	12 296	11 423	12 842	5,8	5,8	6,1
Vendas de bens e serviços	7 425	6 542	6 872	3,5	3,3	3,3
Outra receita corrente	4 871	4 881	5 970	2,3	2,5	2,8
<b>Receitas de capital</b>	<b>676</b>	<b>1 183</b>	<b>2 608</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>90 984</b>	<b>98 889</b>	<b>100 755</b>	<b>42,7</b>	<b>49,9</b>	<b>47,8</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>84 654</b>	<b>93 070</b>	<b>95 269</b>	<b>39,7</b>	<b>46,9</b>	<b>45,2</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 402</b>	<b>84 669</b>	<b>86 680</b>	<b>36,8</b>	<b>42,7</b>	<b>41,1</b>
Consumo intermédio	11 149	11 501	11 972	5,2	5,8	5,7
Despesas com pessoal	22 905	23 787	24 609	10,7	12,0	11,7
Prestações sociais	38 745	40 611	41 952	18,2	20,5	19,9
que não em espécie	34 760	36 382	37 570	16,3	18,4	17,8
em espécie	3 985	4 228	4 382	1,9	2,1	2,1
Subsídios	853	3 112	1 861	0,4	1,6	0,9
Outra despesa corrente	4 750	5 658	6 287	2,2	2,9	3,0
<b>Despesas de capital</b>	<b>6 252</b>	<b>8 401</b>	<b>8 588</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>
FBCF	4 015	4 884	6 019	1,9	2,5	2,9
Outras despesas de capital	2 237	3 517	2 569	1,0	1,8	1,2
<b>Juros</b>	<b>6 331</b>	<b>5 819</b>	<b>5 487</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>
<b>Saldo global</b>	<b>177</b>	<b>-14 424</b>	<b>-9 132</b>	<b>0,1</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,3</b>
Saldo primário	6 508	-8 606	-3 645	3,1	-4,3	-1,7
Receita fiscal e contributiva	78 189	71 858	76 173	36,7	36,2	36,1
Receita não fiscal e não contributiva	12 972	12 606	15 450	6,1	6,4	7,3
Despesa Corrente	84 732	90 487	92 167	39,7	45,6	43,7
PIB nominal	213 301	198 263	210 833	-	-	-

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020 e 2021). Cálculos do CFP. "E" denota estimativa e "P" previsão.

## Despesa

A previsão do MF aponta para que o peso da despesa pública no PIB baixe de 49,9% em 2020 para 47,8% em 2021. Trata-se de uma redução de 2,1 p.p. do PIB, após um aumento de 7,2 p.p. estimado pelo MF para o corrente ano (Quadro 6). Para aquele decréscimo deverá contribuir sobretudo a despesa corrente primária (-1,6 p.p. do PIB), mas também a despesa com juros (-0,3 p.p.) e a despesa de capital (-0,2 p.p.). Esta evolução está influenciada por um forte efeito do denominador, uma vez que o MF prevê que o produto nominal registe um crescimento de 6,3% em 2021, após uma contração de 7,1% estimada para 2020.

Gráfico 1 – Variação da despesa das administrações públicas



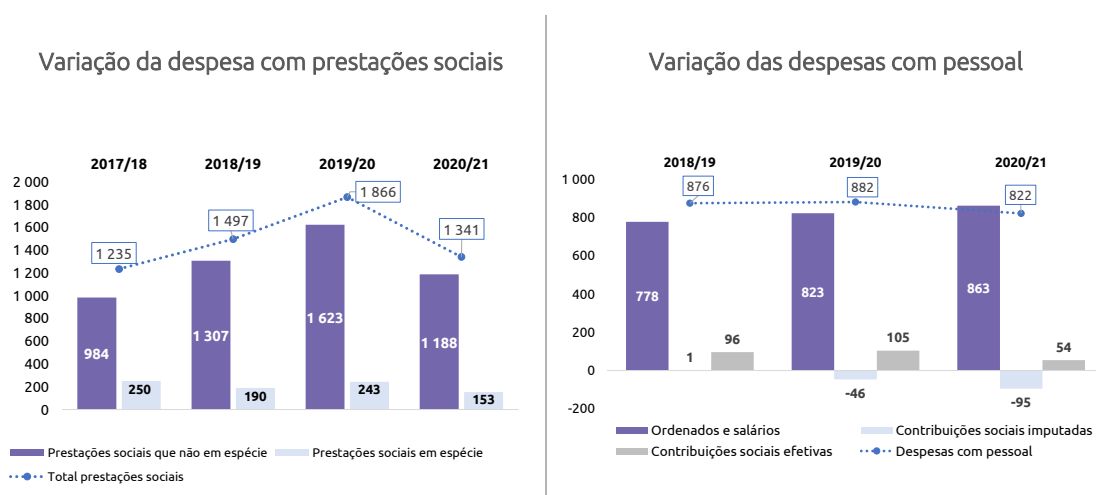
Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: não inclui as variações implícitas nas “outras despesas correntes” (+908 M€ em 2020 e +629 M€ em 2021) porque estão influenciadas pela dotação provisional; “E” denota estimativa e “P” previsão.

**De acordo com a POE/2021, o crescimento da despesa deverá desacelerar de 8,7% em 2020 para 1,9% em 2021.** No atual contexto de crise pandémica, o MF estima um forte aumento da despesa das AP em 2020 (+7904 M€) e um acréscimo adicional menos expressivo em 2021 (+1867 M€), ano em que a despesa deverá atingir 100 755 M€. A referida desaceleração deverá ser justificada essencialmente pelo comportamento dos subsídios (em função do elevado efeito das medidas de mitigação dos impactos da pandemia e de suporte à atividade económica em 2020) e das “outras despesas de capital” (Gráfico 1), como se explica de forma detalhada mais adiante nesta secção. O aumento da despesa pública previsto para 2021 é induzido pela despesa corrente primária (+2012 M€) e, em menor grau, pela despesa de capital (+187 M€), sendo atenuado por uma redução dos encargos com juros de 332 M€.

**A despesa corrente primária deverá registar um aumento de 2,4% em 2021, impulsionado pelas prestações sociais e pelas despesas com pessoal.** De acordo com a POE/2021, aquele agregado apresentará um aumento de 2012 M€ no próximo ano, para o qual deverão contribuir maioritariamente as prestações sociais e as despesas com pessoal, que constituem as rubricas de despesa com maior grau de rigidez e que em conjunto representam cerca de dois terços da despesa pública prevista para 2021. Como se observa no painel esquerdo do Gráfico 2, a despesa com prestações sociais deverá registar um aumento de quase 6 mil M€ no quadriénio 2018-2021, dos quais 1341 M€ em 2021 (atingindo nesse ano 41 952 M€) devido ao impacto das medidas de política identificadas na Secção 2.2, destacando-se o novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (450 M€) e o efeito do aumento da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e do saldo líquido do número pensionistas (409 M€). Ainda assim, o crescimento das prestações sociais deverá abrandar de 4,8% em 2020 para 3,3% em 2021. As despesas com pessoal deverão atingir 24 609 M€ em

2021 e superar o valor máximo registado em 2010 (24 576 M€).<sup>13</sup> As previsões do MF apontam para que esta despesa registre um aumento médio anual de 860 M€ no triénio 2019-2021 (painel direito do Gráfico 2), que compara com 571 M€ no triénio anterior.<sup>14</sup> O aumento previsto para o próximo ano (de 3,5% ou 822 M€, dos quais 665 M€ na administração central), decorre das medidas referidas na Secção 2.2, salientando-se o impacto de medidas de valorização salarial (393 M€, dos quais 231 M€ relativos a progressões e promoções) e do aumento do número de efetivos (cerca de 300 M€). O crescimento das despesas com pessoal deverá desacelerar ligeiramente, passando de 3,8% em 2020 para 3,5% em 2021.

Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (M€)



Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP.

O consumo intermédio é a única rubrica da despesa corrente primária cujo crescimento deverá acelerar de 3,2% em 2020 para 4,1% em 2021. O MF prevê que o consumo intermédio atinja 11 972 M€ em 2021, valor que reflete um aumento de 471 M€ face à estimativa do mesmo organismo para 2020 (dos quais 307 M€ na administração central). Trata-se de um crescimento superior ao estimado para o corrente ano (+352 M€)<sup>15</sup> e para o qual contribuem sobretudo despesas com equipamentos de proteção individual e outras na área da saúde (300 M€), além das pressões orçamentais decorrentes de compromissos relacionados com a Saúde e com gastos operacionais das diversas entidades (320 M€).<sup>16</sup> Em sentido oposto, salienta-se a poupança estimada no âmbito do exercício de revisão da despesa pública (135 M€).

As únicas rubricas no âmbito da despesa corrente que deverão registar uma redução no próximo ano são as relativas a subsídios e juros. A despesa com subsídios deverá

<sup>13</sup> A previsão das despesas com pessoal para 2021 incorpora 250 M€ correspondentes a metade do valor da nova dotação centralizada no MF criada para financiar despesas imprevistas da pandemia.

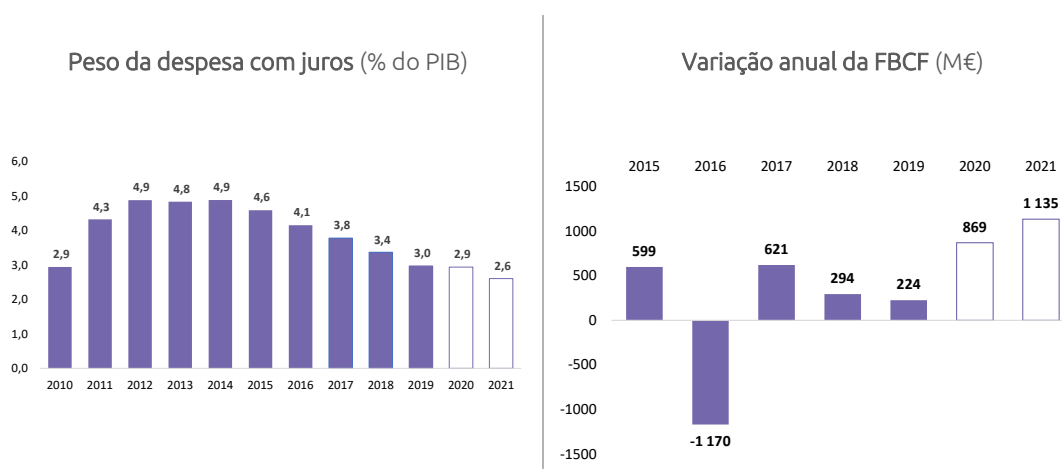
<sup>14</sup> A estimativa do MF para 2020, incluída na POE/2021, aponta para que as despesas com pessoal fiquem 152 M€ acima do previsto no OE/2020 revisto em julho passado.

<sup>15</sup> De acordo com a nova estimativa do MF para 2020, o consumo intermédio deverá ficar 425 M€ abaixo do previsto no OE/2020 revisto.

<sup>16</sup> Na previsão do consumo intermédio para 2021 está incluída uma parcela (150 M€) da nova dotação centralizada para despesas imprevistas da pandemia.

ascender a 1861 M€ e registar uma significativa quebra de 1251 M€ face a 2020 (dos quais menos 1090 M€ no subsector da segurança social) devido a um menor impacto das medidas associadas à COVID-19, não sendo, no entanto, este efeito devidamente quantificado no Relatório da POE/2021.<sup>17</sup> Ainda assim, assinala-se o impacto previsto no próximo ano decorrente de medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade (965 M€), do prolongamento do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade (309 M€) e do IVAucher (200 M€).<sup>18</sup> Por sua vez, os encargos com juros deverão totalizar 5487 M€ em 2021, menos 332 M€ face ao montante estimado para o corrente ano.<sup>19</sup> Caso esta previsão se concretize, será o sétimo ano consecutivo em que esta despesa registará uma diminuição, tanto em termos absolutos (a redução acumulada entre 2015 e 2021 ascenderá a quase 3 mil M€), como em percentagem do PIB (o rácio deverá baixar 0,3 p.p. em 2021, atingindo 2,6% do PIB, um valor inferior ao registado em 2010, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 3). Ainda assim, a taxa de crescimento da despesa com juros deverá passar de -8,1% em 2020 para -5,7% em 2021.

Gráfico 3 – Evolução dos encargos com juros e com a FBCF



Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: as barras sem preenchimento correspondem à estimativa do MF para 2020 e à previsão para 2021, ambas incluídas na POE/2021.

**As despesas de capital deverão aumentar 2,2% porque o acréscimo da FBCF mais do que compensará a redução das “outras despesas de capital”.** As despesas de capital deverão totalizar 8588 M€, mais 187 M€ do que em 2020, na sequência de um aumento de 1135 M€ na FBCF e de uma diminuição de 948 M€ nas “outras despesas de capital”. Para a evolução destas últimas contribui sobretudo a expectativa de que o impacto em contabilidade nacional decorrente de despesas com o Novo Banco e com a TAP Air

<sup>17</sup> O MF estima um forte aumento de 2259 M€ na despesa com subsídios em 2020, na sequência da implementação de medidas de mitigação do impacto da pandemia e de relançamento da economia, tais como o regime de *lay-off* simplificado e o mecanismo de apoio à retoma progressiva, entre outras.

<sup>18</sup> O financiamento do programa IVAucher em 2021 será efetuado através de uma nova dotação centralizada no Ministério das Finanças, como se explica mais adiante nesta secção.

<sup>19</sup> A estimativa do MF para 2020, incluída na POE/2021, aponta para que a despesa com juros fique 319 M€ abaixo do previsto no OE/2020 revisto em julho passado.

Portugal venha a ser menos desfavorável do que em 2020.<sup>20</sup> Quanto à FBCF, as previsões do MF apontam para que esta aumente pelo quinto ano consecutivo e registre o acréscimo mais expressivo dos últimos anos (painel direito do Gráfico 3). O aumento nominal previsto para 2021 corresponde a 23,2% e decorre de novos investimentos públicos e de outros já em execução, cujo impacto está identificado na Secção 2.2 e financiados em larga medida por fundos comunitários. Em percentagem do PIB, a FBCF deverá aumentar 0,4 p.p. em 2021, fixando-se em 2,9% do PIB e aproximando-se dos 3,2% do PIB registados em 2011. A previsão para a FBCF deve, contudo, ser interpretada com alguma prudência tendo em conta que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do previsto.

**O valor total das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças deverá aumentar no próximo ano.** De acordo com a POE/2021, as dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais em 2021 ascendem a 1610 M€, um valor equivalente a 0,8% do PIB. Como se observa no Quadro 7, o aumento de 186 M€ face ao corrente ano decorre sobretudo da criação de duas novas dotações centralizadas no MF, uma das quais para fazer face a despesas imprevistas da pandemia (500 M€) e a outra para financiar o programa IVAucher (200 M€).<sup>21</sup> Em sentido contrário, deixam de constituir dotações centralizadas no MF as respeitantes ao financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária (embora esteja previsto um montante de 198,6 M€ para esse efeito em 2021) e as destinadas à sustentabilidade do sector da Saúde e ao orçamento participativo. A reserva orçamental e a dotação provisional deverão registar uma diminuição face a 2020, esta última influenciada pelo reforço de 300 M€ aprovado no âmbito do OE/2020 revisto em julho passado.<sup>22</sup> De acordo com o MF, a maior parte do valor da reserva orçamental foi abatido na previsão de despesa em contas nacionais, tanto no OE/2020 como na POE/2021.

---

<sup>20</sup> O MF estima que no corrente ano a TAP utilize a totalidade dos 1200 M€ de empréstimo do Estado. Para 2021 encontra-se previsto um impacto de 500 M€, resultante de uma eventual garantia a conceder pelo Estado para que a TAP se possa financiar no mercado. Quanto ao impacto relativo ao Novo Banco, encontra-se mais detalhado na nota de rodapé n.º 28 do presente relatório.

<sup>21</sup> Nos termos do n.º 21 do artigo 8.º da Proposta de Lei do OE/2021, o Governo fica autorizado, através do Ministro das Finanças, a proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial destinadas ao financiamento de medidas excecionais adotadas pela República Portuguesa decorrentes da situação da pandemia da doença COVID-19 entre os diversos programas orçamentais, como ainda financiadas pela dotação centralizada para despesas imprevistas da pandemia.

<sup>22</sup> De acordo com a Circular da DGO n.º 1399, de 31 de julho, a reserva orçamental corresponde genericamente a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de cada uma das entidades da administração central, estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

### Quadro 7 – Dotações centralizadas no Ministério das Finanças

Designação	OE/2020 revisto	POE/2021	Variação
Dotação provisional	630	500	-130
Reserva orçamental	515	360	-155
Contrapartida pública nacional global	50	50	0
Despesas imprevistas da pandemia		500	500
IVAucher		200	200
Financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária*	139		-139
Sustentabilidade do sector da Saúde	85		-85
Orçamento participativo	5		-5
<b>Total</b>	<b>1 424</b>	<b>1 610</b>	<b>186</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: \* nos mapas da POE/2021 o financiamento do PART deixou de constituir uma dotação centralizada no MF, mas de acordo com o artigo 196.º da Proposta de Lei do OE/2021 o financiamento previsto para 2021 será de 198,6 M€; o quadro não inclui a dotação destinada à regularização de passivos (170 M€ no OE/2020 na POE/2021) porque não tem impacto no saldo em contabilidade nacional; também não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (520 M€ no OE/2020 e na POE/2021) porque se trata de despesa não efetiva, sem impacto no saldo orçamental.

**A conta das AP para 2021 na ótica da contabilidade nacional incorpora um abatimento na despesa da administração central de 590 M€, um montante igual ao considerado nos últimos três anos.** Esse abatimento é referido no relatório da POE/2021<sup>23</sup> e corresponde a um procedimento habitualmente utilizado pelo MF, decorrente da possibilidade conferida pelo artigo 3.º da Proposta de Lei do OE/2021 e dos mecanismos de orçamentação e execução das dotações de despesa. De acordo com o MF, o referido abatimento em contas nacionais (maioritariamente considerado na rubrica de consumo intermédio) reflete a expectativa de não utilização da totalidade das dotações orçamentais de despesa resultantes de “procedimentos legais e normalizados relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal”.<sup>24</sup> Refira-se que a conta das AP em contabilidade nacional faz parte do relatório que acompanha a Proposta de Lei do OE/2021, mas não está sujeita a aprovação na Assembleia da República.<sup>25</sup>

**A previsão da despesa pública para 2021 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, destacando-se os seguintes:**

- i) O elevado grau de incerteza que subsiste sobre a magnitude, abrangência e duração da situação pandémica não permite excluir a possibilidade de que o impacto de medidas de política associadas à pandemia venha a ser mais elevado do que o previsto;
- ii) O risco de que o impacto desfavorável das despesas com o Novo Banco e com a TAP seja superior ao considerado na previsão para 2021 em contas nacionais. No caso do Novo Banco, podendo ainda ser transferido um valor máximo de 914 M€ ao abrigo do

<sup>23</sup> Na nota do “Quadro 3.4. - Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional”.

<sup>24</sup> Por exemplo, de acordo com o n.º 36 da Circular da DGO n.º 1399, de 31 de julho de 2020, as entidades devem orçamentar 14 meses de salário, independentemente da data em que se planeia fazer a contratação de trabalhadores.

<sup>25</sup> De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, o único documento do OE sujeito a aprovação na Assembleia da República é a proposta de lei do Orçamento do Estado, que contém o articulado e os designados “mapas da lei” em contabilidade pública (cujos montantes são aprovados em termos brutos, sem estarem afetados por abatimentos).

Acordo de Capitalização Contingente, a despesa prevista em contas nacionais para aquele efeito em 2021 fica bastante aquém desse valor e dos montantes transferidos nos últimos dois anos. Quanto à TAP, o próprio relatório da POE/2021 alerta para a incerteza sobre o valor que a esta empresa poderá vir a necessitar em 2021;

iii) O risco decorrente da ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica, nomeadamente linhas de crédito a empresas;

iv) O risco resultante das moratórias de crédito concedidas pelos Bancos aos agentes económicos, pois a eventual incapacidade de solvência dos compromissos por parte desses agentes poderá implicar perdas para o sistema financeiro Português e obrigar à intervenção do Estado através de apoios financeiros;

v) A previsão de despesa para 2021 incorpora uma poupança global de 135 M€ face a 2020 a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa, mas continua a não existir evidência sobre os ganhos de eficiência decorrentes desse exercício nos últimos anos;

vi) Não obstante o [regime excepcional e temporário](#) aplicável aos contratos de PPP, no relatório da POE/2021 é referido que a pandemia de doença COVID-19 tem vindo a ser sinalizada pelos parceiros privados como eventual fundamento do direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro, “sendo expetável que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido”;

vii) O facto de uma parte significativa da despesa prevista para 2021 depender de financiamento comunitário que ainda não está formalmente aprovado pelas instituições europeias.



## 3. ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

---

*Para a análise apresentada no presente capítulo deve ter-se em conta que o saldo estrutural calculado assenta na classificação das medidas one-off segundo os critérios de análise do CFP e nas componentes cíclicas calculadas em consonância com a [metodologia comum](#) acordada na União Europeia. As diferenças obtidas face aos valores apresentados na POE/2021 resultam da diferença de pressupostos na utilização da metodologia comum e pela diferença de classificação das medidas temporárias em 2020 e 2021. As divergências apuradas, no seguimento dos pressupostos anteriores, afetam a avaliação do saldo estrutural, o qual resulta da dedução ao saldo apurado de acordo com as regras da contabilidade nacional dos efeitos que o ciclo económico tem nesse saldo e das medidas classificadas como one-off.*

---

### 3.1 Saldos orçamentais

A POE/2021 antecipa para 2020 uma estimativa de deterioração do saldo face ao previsto nos dois anteriores documentos de programação orçamental (OE/2020 e PAOE/2020). A POE/2021 estima um défice orçamental de 7,3% do PIB para 2020 (6,3% do PIB na PAOE/2020 publicada em junho). Esta estimativa encontra-se influenciada pelo impacto da crise pandémica, com efeito significativo na despesa com prestações sociais, subsídios e consumo intermédio, refletindo as medidas de apoio à saúde, ao emprego e ao rendimento. Embora com menor impacto, o MF prevê que a quebra da receita das administrações públicas contribua igualmente para a deterioração do saldo, em resultado sobretudo da ação dos estabilizadores automáticos, cujos efeitos penalizam a receita de impostos e das contribuições sociais. Em termos nominais, o MF prevê na POE/2021 que a despesa seja responsável por cerca de três quartos da deterioração do saldo orçamental relativamente à PAOE/2020, para a qual é determinante a despesa corrente primária (9092 M€) ao concentrar, entre outros efeitos, a quase totalidade do impacto da resposta orçamental à pandemia. Adicionalmente, esta estimativa incorpora um impacto desfavorável de medidas *one-off* no saldo de 0,5 p.p. do PIB, justificada maioritariamente pelo montante da injeção de capital realizada no Novo Banco através do Fundo de Resolução.

Para 2021, a proposta de orçamento prossegue uma estratégia de consolidação assente sobretudo na redução da despesa em percentagem do PIB. O MF prevê a diminuição do défice orçamental em 2021, devendo atingir 4,3% do PIB. Esta redução prevista face ao ano anterior (-2,9 p.p. do PIB), reflete a diminuição esperada da despesa com prestações sociais (-0,6 p.p. do PIB), outra despesa de capital (-0,6 p.p. do PIB),



rubrica sobre a qual incide o impacto desfavorável de efeitos de natureza temporária<sup>26</sup>, juros (-0,3 p.p. do PIB), assim como pela despesa com pessoal (-0,3 p.p. do PIB). Esta evolução resulta da combinação entre a expectativa de uma recuperação económica subjacente ao cenário macroeconómico, o efeito das novas medidas de política previstas para 2021, cujo impacto no saldo deverá atingir -0,9 p.p. do PIB, assim como decisões de políticas assumidas em anos anteriores (medidas em políticas invariantes).

Quadro 8 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB	
	POE/2021	
	2020	2021
<b>Saldo Primário</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,7</b>
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,3</b>
Ajustado de medidas one-off	-6,7	-4,7
Ajustado do ciclo	-4,1	-3,0
<b>Saldo estrutural</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,3</b>
Primário estrutural	-0,6	-0,7
<i>por memória</i>		
medidas one-off	-0,5	0,3
hiato do produto*	-5,9	-2,5
componente cíclica	-3,2	-1,3
juros	2,9	2,6

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: \*em percentagem do produto potencial. Os desenvolvimentos cíclicos são estimados de acordo com a [metodologia comum](#) acordada na UE, parametrizada no programa CONV, disponibilizado juntamente com as previsões de primavera de 2020 da Comissão Europeia. As medidas *one-off* refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF na totalidade do período temporal apresentado. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

**Em 2021, e tal como verificado em anos anteriores, o défice orçamental previsto em contas nacionais será inferior ao da ótica da contabilidade de caixa.** Esta circunstância resulta da diferente ótica de registo subjacente a cada um dos sistemas contabilísticos. Trata-se de uma situação recorrente que mantém um afastamento da monitorização mensal das contas públicas obtidas a partir da ótica de caixa, daquele que resulta do apuramento em contabilidade nacional (ótica de acréscimo). O sinal positivo do total dos ajustamentos em 2021 conduz a um apuramento do saldo em contas nacionais melhor do que o previsto na ótica de caixa. O MF prevê que o valor de ajustamentos em contas nacionais ascenda a 1428 M€ (0,7 p.p. do PIB), o que reflete um ajustamento substancial entre as duas óticas contabilísticas. Este é explicado pelos ajustamentos relativos à especialização do exercício, que corrige os dados da ótica de caixa (recebimentos e pagamentos) ao exercício a que respeita a transação que os origina. Este ajustamento significativo é fundamentado pelos (i) ajustamentos temporais que o MF prevê para as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) (3425 M€); (ii) pelo reembolso da margem *pre-paid* já citada no presente relatório (1088 M€); (iii) pelo *accrual* dos juros (944 M€); (iv) pelo pagamento de pensões implícito às transferências de fundos de pensões arrecadadas em anos passados não ser considerado despesa em

<sup>26</sup> A rubrica “outras despesas de capital inclui a injeção de capital no Novo Banco (recapitalização) nos valores de 1037 M€, em 2020, e de 275 M€ em 2021.

contas nacionais (550 M€); e (iv) pelos ajustamentos temporais relativos a impostos e contribuições sociais (199 M€). Em sentido inverso concorrem, fundamentalmente, os ajustamentos relativos injeções de capital e empréstimos (-3652 M€) e a neutralidade dos fundos europeus (-823 M€).

A identificação das medidas *one-off*<sup>27</sup> constitui um dos elementos essenciais para o cálculo do saldo estrutural, juntamente com a determinação da componente cíclica. Estas medidas não apresentam, por definição, efeitos permanentes que afetem o saldo orçamental, sendo determinantes para o cálculo do esforço de consolidação orçamental em termos estruturais. O quadro seguinte identifica as medidas *one-off* consideradas pelo CFP na previsão orçamental para 2020 e 2021, subjacentes à POE/2021.

Quadro 9 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

	Em milhões de euros		Em % do PIB	
	2020	2021	2020	2021
<b>Medidas one-off</b>	<b>-1 078</b>	<b>724</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,3</b>
<b>Receita</b>	<b>40</b>	<b>1 159</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
Recuperação de garantia do BPP	40	71	0,0	0,0
Pre-paid Margins		1 088		0,5
<b>Despesa</b>	<b>1 118</b>	<b>435</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>
Recapitalização do Novo Banco	1 037	275	0,5	0,1
Pagamentos extraor. por decisões judiciais (Mun. Lisboa)		160		0,1
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP	81			0,0

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

As medidas consideradas pelo CFP como *one-off* para o ano de 2020 e 2021 são medidas cuja análise já foi objeto de classificação em relatórios anteriores. Na receita identificam-se as medidas relativas à (i) recuperação do remanescente da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP), em 2020 e 2021, e cuja classificação como *one-off* assenta no facto da receita extraordinária a obter, resultar da reversão de uma operação de apoio ao sistema financeiro que em 2010 afetou negativamente o saldo das AP; e (ii) à devolução da comissão paga num dos dois empréstimos concedidos pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira, denominada como *pre-paid margin* (Quadro 9).

No que respeita à despesa foram consideradas medidas com impacto em 2020 e 2021, concretamente: (i) o aumento de capital no Novo Banco (recapitalização)<sup>28</sup>; (ii)

<sup>27</sup> O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas *one-off* como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal.

<sup>28</sup> O aumento de capital no Novo Banco por ativação do mecanismo de capital contingente foi acordado no âmbito do processo de alienação daquela instituição financeira. O CFP considerou o impacto de 275 M€ no que respeita ao montante da recapitalização do Novo Banco para 2021, ou seja, o mesmo valor que o identificado pelo Ministério das Finanças na errata aos elementos informativos e complementares subjacentes à POE/2021 relativamente às necessidades de financiamento do Fundo de Resolução. No entanto, o que é considerado enquanto *one-off* é o montante da despesa de capital correspondente às transferências efetuadas pelo Fundo de Resolução para aquela instituição e não as necessidades de financiamento do Fundo de Resolução. Por exemplo, para 2019 os 1037M€

devolução de contribuições ao Banco de Portugal, na sequência da transferência da vertente de garantia de depósitos do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) para o Fundo de Garantia de Depósitos; e (iii) o pagamento extraordinário por decisões judiciais (Município de Lisboa), uma vez que decorre do facto da despesa associada a processos ter uma elevada probabilidade de se verificar, caso transite em julgado.

O CFP decidiu seguir a opção adotada pela Comissão Europeia na [avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020](#), a qual consiste em não classificar como medidas *one-off* as medidas tomadas em resposta à pandemia COVID-19, dadas as circunstâncias específicas e a grande incerteza em torno de sua possível persistência para além de 2020. Assim, estas medidas não serão excluídas da estimativa do saldo estrutural, nem do cálculo da referência para a despesa (*expenditure benchmark*). A 20 de março de 2020, a Comissão comunicou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>29</sup>. Desta forma, a Comissão Europeia admite que os Estados-Membros possam desviar-se temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, permitindo uma resposta mais eficaz e rápida à pandemia causada pelo SARS-Cov-2. A Comissão decidiu aplicar toda a flexibilidade prevista no Quadro Orçamental da União Europeia durante o tempo necessário para permitir aos Estados-Membros a implementação de medidas de contenção do surto de coronavírus e atenuar os seus efeitos socioeconómicos negativos.

A classificação das medidas por parte do CFP poderá ser objeto de revisão caso haja informação adicional que coloque em causa a presente avaliação.

### 3.2 Postura da política orçamental

**De acordo com as previsões do MF, em 2021 o saldo estrutural recalculado<sup>30</sup> subjacente à POE/2021 deverá retomar a trajetória de redução verificada até 2019.** Os cálculos do CFP apontam para que o saldo estrutural se situe em -3,3% do PIB, em 2021, tendo este resultado subjacente uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB face ao ano de 2020 (Quadro 8). A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, suspende a regra de

---

considerados enquanto *one-off* correspondem à transferência efetuada pelo Fundo de Resolução, num valor superior ao montante do empréstimo do Estado a essa entidade das administrações públicas. De acordo com a informação constante nos mapas de desenvolvimentos orçamentais do Fundo de Resolução identifica-se uma despesa de 476 M€ dirigida a Instituições de Crédito, desconhecendo, no entanto, o CFP qual o montante correspondente a esta operação considerado na "outra despesa de capital" pelo MF.

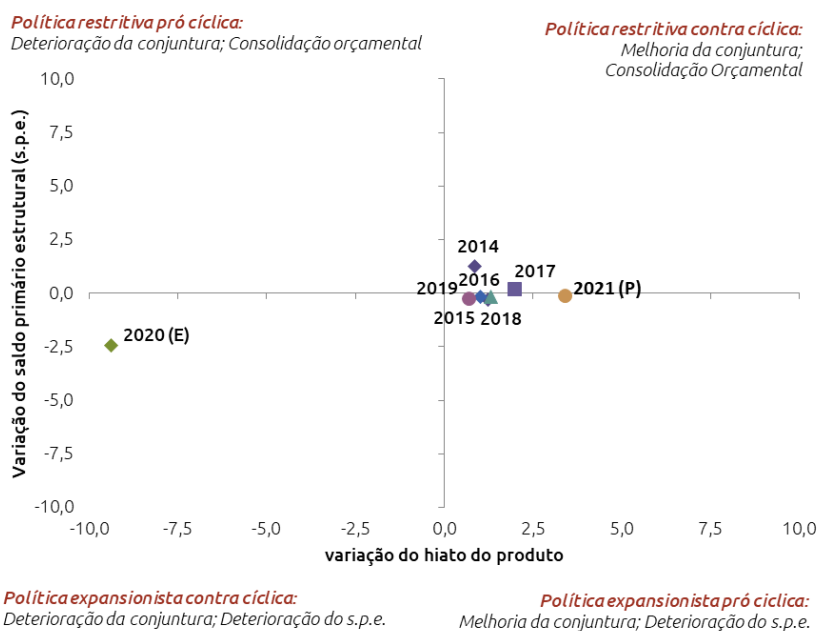
<sup>29</sup> A cláusula de derrogação de âmbito geral foi introduzida como parte da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2011 ("Six-Pack"). A crise económica e financeira revelou a necessidade de incorporar disposições específicas nas regras orçamentais da UE, de forma a permitir desvios temporários coordenados dos requisitos normais para todos os Estados-Membros, caso se deparem com uma situação de crise generalizada resultante de uma recessão económica severa na área do euro ou da União Europeia como um todo. A cláusula é estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica.

<sup>30</sup> O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e temporárias segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a [metodologia comum](#) acordada na UE, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2021.

convergência para o Objetivo de Médio Prazo, pressupondo, no entanto, que a sustentabilidade orçamental não seja colocada em causa, uma vez que se trata de desvios temporários dos requisitos orçamentais.

**Em 2021, a postura da política orçamental deverá ser globalmente neutra.** A sua determinação é medida pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, conjugada com a variação do hiato do produto. De acordo com os valores obtidos através do recálculo efetuado pelo CFP para o saldo estrutural, decorre uma variação quase nula esperada para o saldo primário estrutural (-0,1 p.p. do PIB), num contexto conjuntural onde, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2021, dever-se-á verificar uma melhoria do cenário macroeconómico, mas ainda numa conjuntura desfavorável com o produto abaixo do produto potencial (output gap negativo). Para 2020, é esperado que a política orçamental assuma um carácter expansionista contra cíclico, em resultado da adoção de medidas de combate à situação pandémica. Para 2020, o recálculo efetuado pelo CFP para o saldo primário estrutural aponta para uma variação negativa (-2,4 p.p. do PIB), num contexto de deterioração conjuntural de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2021 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2021]



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. E- Estimativa, P – Previsão.

### 3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO), introduziu o quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) que vem substituir o anterior quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), estabelecendo um limite da despesa total e por missão de base orgânica, para o ano em curso e os quatro anos seguintes. As principais novidades relativamente ao regime anterior respeitam: (i) à inclusão de toda a despesa dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS), e não apenas da despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais (e.g. impostos), subordinando o limite da despesa total à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade; (ii) à apresentação de projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento; (iii) à vinculação dos limites de despesa para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.<sup>31</sup>; (iv) à inclusão do QPDP na Lei das Grandes Opções do Plano (GOP), cuja proposta é apresentada e votada na Assembleia República na primeira fase do processo orçamental.<sup>32</sup> De salientar que este regime, constante do artigo 35.º da LEO, tem, no entanto, a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, sendo similar ao constante na LEO, difere no que se refere à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela Assembleia da República, prevendo ainda a apresentação, a título meramente indicativo, do saldo estrutural. Neste seguimento, a [Proposta de Lei n.º 60/XIV, relativa às Grandes Opções para 2021-2023](#), integra a apresentação de um QPDP para o período de 2020 a 2024.

**O limite de despesa para 2021 inscrito no QPDP mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (-4,3% do PIB).** A coerência entre estes dois referenciais não é contudo explicitada no Relatório que acompanha a POE/2021, como se imporia, podendo ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP e apresentado no Quadro 10. O QPDP é definido na ótica da contabilidade pública, correspondendo os limites estabelecidos quer para 2021 (271,6 mil M€) quer para os anos seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes integram quer a despesa dita efetiva na ótica da contabilidade pública, como a prevista realizar com ativos e passivos financeiros.<sup>33</sup> Este limite integra também despesa respeitante quer a fluxos entre entidades da AC quer entre a AC e SS. Para 2021, retirando os fluxos intra-sectoriais (72,8 mil M€), obtém-se a despesa consolidada na ótica de cada um dos dois subsectores. Excluindo deste subtotal a despesa com ativos e passivos financeiros (consolidados, 91,6 mil M€) é possível obter a despesa efetiva de cada subsector, cuja soma ascende a 107,2 mil M€, imputando-se a esta as eventuais diferenças na conciliação. Desta soma, há que retirar os fluxos intersectoriais entre AC e SS, obtendo-se assim a despesa efetiva consolidada da AC e SS (95,1 mil M€). Para o valor máximo de

<sup>31</sup> No anterior QPPO, os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas eram vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes. No novo QPDP existe apenas um limite quanto à despesa total e limites por cada missão de base orgânica (que correspondem, no QPDP apresentado aos programas orçamentais).

<sup>32</sup> Integrandos-se assim na primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta da Lei do OE, nos termos da LEO de 2015.

<sup>33</sup> Conforme [Glossário do CFP](#), «O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”. (...)».

despesa da AC em contabilidade pública há que ter em conta a designada “expetativa de não utilização integral das dotações orçamentais” (590 M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS resulta no saldo deste subsector, que corresponde a um défice de 10,2 mil M€. O saldo do total das AP em 2021 (-10 560 M€) resulta da consideração do saldo previsto para as Administrações Regionais e Locais (-323 M€). O apuramento do saldo em contabilidade nacional (-9132 M€) tem subjacente a previsão do impacto dos ajustamentos de passagem para esta ótica (1428 M€) a partir do saldo apurado em contabilidade pública.

Quadro 10 – Do limite de despesa no QPDP para 2021 ao saldo estrutural

	(milhões de euros)
<b>1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP)</b>	<b>271 561</b>
1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central)	218 438
1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social)	53 123
<b>2. Despesa objeto de consolidação intrasector</b> (fluxos entre entidades do mesmo sector)	<b>72 847</b>
2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central	72 847
<b>3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)]</b>	<b>198 715</b>
3.1 Despesa total consolidada da Administração Central	145 592
3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social	53 123
<b>4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados</b>	<b>91 620</b>
4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central	69 241
4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social	22 380
<b>5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva)</b>	<b>95</b>
<b>6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)]</b>	<b>107 189</b>
6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central	76 446
6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social	30 743
<b>7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social</b>	<b>12 098</b>
<b>8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)]</b>	<b>95 091</b>
<b>8.1 Expetativa de não utilização integral das dotações orçamentais</b>	<b>590</b>
<b>9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social</b>	<b>84 264</b>
9.1 Receita Fiscal	44 695
9.2 Outra Receita Corrente	36 555
9.3 Receita de Capital	3 014
<b>10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)+(8.1)]</b>	<b>-10 237</b>
<b>11. Saldo das Administrações Regional e Local</b>	<b>-323</b>
<b>12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)]</b>	<b>-10 560</b>
<b>13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional</b>	<b>1 428</b>
<b>14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]</b>	<b>-9 132</b>
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças	84
<b>15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]</b>	<b>-9 216</b>
	(Em % do PIB)
<b>14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]</b>	<b>-4,3</b>
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF)	0,0
<b>15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]</b>	<b>-4,4</b>
15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças	-2,4
15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial)	-1,3
<b>16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)]</b>	<b>-3,1</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: A aferição da compatibilidade entre o saldo em contas nacionais e o saldo estrutural apresentado no quadro é efetuada tendo em conta os [elementos informativos e complementares à POE/2021](#) (corrigidos em 16 de outubro), em concreto o Projeto de Plano Orçamental para 2021. As medidas *one-off*, o saldo ajustado obtido e o hiato do produto utilizado para o cálculo das componentes cíclicas necessário à determinação do saldo estrutural diferem das apresentadas no Quadro 8 (ver Capítulo 3).

O novo QPDP integra a apresentação, ainda que a título meramente indicativo, do valor do saldo estrutural. No entanto, para além de apenas serem apresentados valores para 2020 e 2021, não é explicitada a ligação com os limites de despesa plurianuais. Para 2021 o MF indica um défice estrutural de 3,1% do PIB.<sup>34</sup> Aritmeticamente, e na continuidade do exercício anterior, é possível demonstrar esta relação, tendo por base os pressupostos adotados pelo MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas (cf. Tabela 6 do ponto 3.2. dos elementos informativos e complementares à POE/2021). De acordo com o MF, as medidas *one-off* beneficiam residualmente o saldo em 2021, ao contrário do impacto negativo estimado para 2020. Deste modo, obtém-se um saldo ajustado (-4,4% do PIB) cuja passagem para o saldo estrutural consiste, em termos simplificados, em retirar a componente que decorre do ciclo económico, prevendo que esta seja ainda negativa em 2021 (-1,3% do PIB potencial, ainda que menos do que o estimado pelo MF para 2020).<sup>35</sup>

O limite de despesa da Administração Central (AC) e Segurança Social (SS) previsto pela PPL n.º 60/XIV para 2021 é inferior à despesa estimada para 2020 nestes dois subsectores, mas apenas quando considerado o efeito o programa “Gestão da Dívida Pública”.<sup>36</sup> O limite para 2021 da despesa total da AC e SS é inferior em cerca de 12,6 mil M€ ao estimado para 2020. No entanto, esta variação negativa decorre apenas da inclusão de toda a despesa, quer efetiva (e.g. juros) quer não efetiva (incluindo operações com ativos e passivos financeiros, por exemplo amortizações) do programa relativo à gestão da dívida pública.<sup>37</sup> Excluindo este último da análise, o limite para 2021 é superior em quase 12,1 mil M€ a 2020, concentrando-se os maiores aumentos em programas das áreas social e económica (Gráfico 5). O maior aumento ocorre na SS (3,9 mil M€), subsector onde se concentra parte significativa das despesas com medidas de apoio a famílias e empresas em resposta à pandemia. Na AC, cuja despesa, excluindo o programa “gestão da dívida pública”, aumenta 8,2 mil M€, os maiores aumentos ocorrem nos Programas “Finanças” (2,7 mil M€), Saúde (2 mil M€), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (1,2 mil M€) e Infraestruturas e Habitação (1,4 mil M€).<sup>38</sup> Recorde-se que a despesa inscrita para cada programa se refere à despesa total, incluindo operações com ativos e passivos financeiros. Esta informação não se encontra

---

<sup>34</sup>Face ao constante da PPL das GOP e Relatório da POE/2021 foram considerados em termos de saldo estrutural os valores e pressupostos posteriormente atualizados pelo MF no âmbito do Projeto de Plano Orçamental para 2021.

<sup>35</sup> Neste sentido, o saldo é agravado pela posição em termos do ciclo económico, pelo que o saldo estrutural será mais favorável do que o saldo orçamental previsto para as AP.

<sup>36</sup> Nos termos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental) na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, «(...) todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual». Assim, adota-se no texto, por simplificação, a expressão “programas” como equivalente a “missões de base orgânica”.

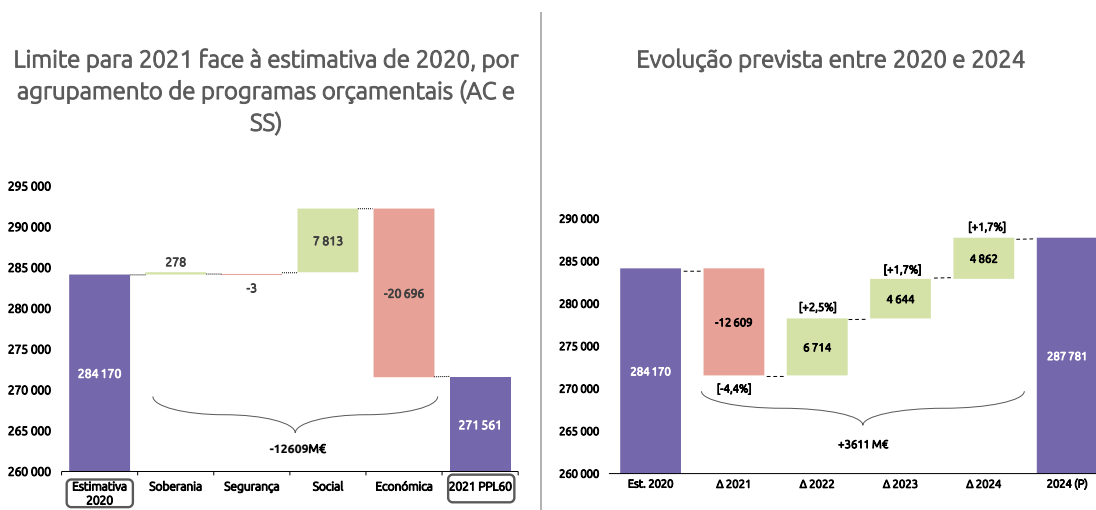
<sup>37</sup> A despesa efetiva consolidada do programa é de 6,6 mil M€ em 2021, -413 M€ do que a estimada para 2020, o que compara, respetivamente, com uma despesa total prevista de 95,7 mil M€ e -24,7 mil M€.

<sup>38</sup> Para a variação do programa “Finanças” contribui o aumento do montante total das dotações centralizadas no MF. Nos restantes programas de destacar, respetivamente, o aumento as transferências para o SNS, para a Segurança Social e os investimentos previstos por empresas públicas, designadamente a IP, SA, «no âmbito dos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias, e da renovação, reabilitação e desenvolvimento da rede ferroviária, alicerçados no Programa de Investimentos Ferrovia 2020.»

consolidada, o que não contribui para a transparência orçamental, uma vez que coloca dificuldades à leitura destes limites.<sup>39</sup>

O novo QPDP considera, a partir de 2021, e até 2024, sucessivos aumentos da despesa total da Administração Central e Segurança Social, com maior relevância em 2022. O aumento em 2022, de 6,7 mil M€ (+2,5%), compara com crescimentos a uma taxa menor nos dois anos seguintes (1,7% tanto em 2023 como em 2024). Sem contar com a “Gestão da Dívida Pública” verifica-se que este aumento ocorre a uma taxa próxima de 2,7% de 2022 a 2024. Esta taxa resulta de um crescimento anual de 3% dos programas da área social da AC e da SS e de 2% nos restantes programas no mesmo período. Assinala-se que o novo QPDP é apresentado simultaneamente com a POE/2021, apesar de, nos termos da LEO de 2015, se encontre previsto que as GOP, as quais integram este instrumento de programação orçamental plurianual, sejam apresentadas numa primeira fase, anterior à da POE, em conjunto com a atualização do Programa de Estabilidade.

Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior; a variação em 2021 foi calculada face à estimativa de execução para 2020 apurada pelo MF. (P) – Previsão. AC – Administração Central, SS – Segurança Social. Embora os limites por agrupamento de programas tenham deixado de existir no novo QPDP, considerou-se útil considerar estes grupos na análise, incluindo-se a SS na área “Social”. No gráfico do painel direito indica-se entre [ ] a taxa de variação anual do limite de despesa total.

De acordo com o QPDP, quase dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. As receitas projetadas incluem a categoria de “Outras receitas”, com um peso superior a 30% no período de programação que, neste caso, respeitam quer a receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços) quer não efetivas (receita da venda de ativos ou do recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos). O QPDP considera ainda que o peso do financiamento por fundos europeus passará de 1,9% em 2020 (5,5 mil M€) para 2,6% em 2021 (6,9 mil M€), atingindo 2,8% em 2024 (8,2 mil M€).

<sup>39</sup> A título de exemplo, a despesa efetiva consolidada do programa Saúde, onde se incluem as transferências para o SNS, é, de acordo com o Quadro 5.50. do Relatório da POE/2021, de 12,5 mil M€, aumentando 485 M€ relativamente a 2020. Este montante compara com os 32,3 mil M€ inscritos no QPDP para este programa em 2021 e com um aumento de cerca de 2 mil M€ face a 2020.



Estas projeções da receita referem-se, de igual modo, à receita total, não consolidada, da AC e da SS, em consonância com a ótica de apresentação quanto à despesa.<sup>40</sup>

**Nos termos do novo QPDP, os limites de despesa passam a ser vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.** Contudo, não é possível efetuar qualquer apreciação da compatibilidade dos limites de despesa previstos pelo QPDP para além de 2021 uma vez que o Programa de Estabilidade, nos termos em que foi apresentado em maio de 2020, não apresentou qualquer trajetória para a conta das administrações públicas.<sup>41</sup> Acresce que o QPDP também não inclui qualquer previsão do saldo orçamental para todo o período a que respeita, que permita sustentar a compatibilidade com limites indicativos de despesa projetados para os anos de 2022 a 2024.

**O QPDP proposto refere-se a limites de despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental.** Esta situação reflete a implementação parcial da LEO, que tem sido marcada por vários atrasos em diversas vertentes, mantendo-se muitos dos processos que resultam do enquadramento contabilístico anterior, ainda que com adaptações. Torna-se assim relevante que conste do QPDP de forma mais explícita a ligação com os objetivos orçamentais que venham a constar do Programa de Estabilidade, pesem embora as dificuldades que possam advir destes dois documentos serem (ainda) expressos em óticas contabilísticas distintas.<sup>42</sup>

**Só a experiência poderá demonstrar, de facto, a eficácia do QPDP enquanto novo instrumento de programação orçamental plurianual.** A aplicação do anterior QPPO mostrou ineficácia no sentido da responsabilização orçamental no médio e longo prazo. Recorde-se que a utilidade deste tipo de instrumentos como suporte da formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual depende em larga medida do respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, ainda que atendendo a situações reconhecidamente excecionais.

---

<sup>40</sup> Por exemplo, as receitas de impostos que o Estado transfere para a Segurança Social ao abrigo da respetiva lei de financiamento é contabilizada quer na receita da AC quer na da SS.

<sup>41</sup> Cf. [Relatório n.º 4/2020, do CFP](#), que concluiu que «O documento apresentado a 7 de maio de 2020 pelo Governo não apresenta os elementos informativos mínimos para que possa ser considerado um Programa de Estabilidade».

<sup>42</sup> Note-se que a redação à LEO dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, veio suspender até 2026 a apresentação de demonstrações financeiras como parte integrante da POE, nomeadamente de demonstrações financeiras consolidadas para os subsectores da AC e da SS, contendo uma estimativa para a execução do ano em curso (alínea h) do art.º 43.º da LEO). Acresce não terem sido apresentados os mapas quanto ao valor acumulado dos compromissos contratados, tal como previsto no artigo 35.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que institui um regime transitório quanto à aplicação do QPDP.

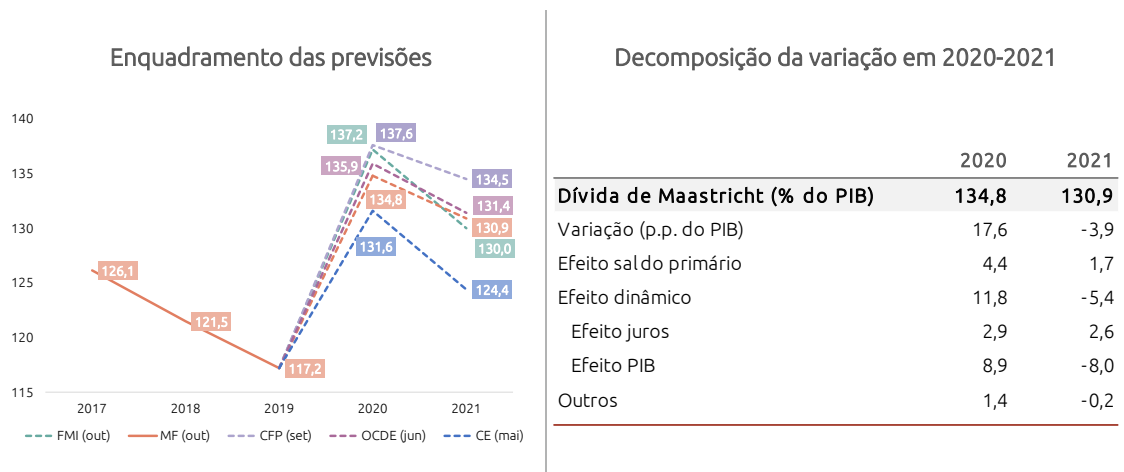


## 4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1 Dinâmica da dívida

A POE/2021 antecipa que o rácio da dívida retome o sentido descendente em 2021, motivado principalmente pela recuperação da atividade económica. A dinâmica da dívida em 2021 difere significativamente da observada em 2020, desde logo pelo menor impacto desfavorável do efeito saldo primário, mas também pela inversão parcial, em 2021, do contributo desfavorável do efeito dinâmico resultante da retoma económica prevista. Assim, para 2021, a previsão de redução do rácio da dívida em 3,9 p.p. do PIB é determinada pelo efeito dinâmico (-5,4 p.p.), que reflete essencialmente o efeito do crescimento nominal do PIB (-8 p.p.), que mais do que compensa o efeito juros desfavorável (2,6 p.p.). O ajustamento défice-dívida deverá ter, de acordo com a previsão da POE/2021, um contributo favorável para a redução da dívida, justificado sobretudo pela utilização de depósitos prevista, ainda que absorvido pelo efeito desfavorável do saldo primário (+1,7 p.p.) (painel direito do Gráfico 6).

Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: MF, CE, CFP, FMI e OCDE. Cálculos do CFP.

As previsões do MF para 2021 enquadram-se no intervalo de projeções mais recentes. O MF antecipa um aumento da dívida para 134,8% do PIB em 2020, seguindo-se uma diminuição para 130,9% do PIB em 2021. Apesar desta trajetória se enquadrar no intervalo de previsões das instituições nacionais e internacionais, as publicações mais recentes, nomeadamente do FMI e OCDE, sugerem que a dívida poderá atingir um rácio mais elevado em 2020 (de 137,2% ou 135,9% do PIB, respetivamente). No entanto, para 2021, ambas as instituições antecipam uma diminuição mais acelerada do rácio (para 131,4% e 130,9% do PIB, respetivamente), motivada principalmente pelo menor volume de dívida nominal e, em menor escala, pelo maior crescimento do PIB, encontrando-se assim a previsão do MF dentro deste intervalo (painel esquerdo do

Gráfico 6). Também o CFP projeta um acréscimo superior para o rácio da dívida em 2020, esperando, no entanto, que este se reduza a um ritmo mais moderado no ano seguinte (-3,1 p.p. em 2021, face a uma diminuição de -3,9 p.p. na previsão do MF). A projeção da CE, por datar de maio e ser, assim, aquela que foi realizada com informação menos atual, afasta-se das restantes, tanto em termos do montante da dívida nominal (inferior às restantes previsões) como do crescimento do PIB (que seria superior na previsão da CE).

**Apesar do incremento previsto para a dívida nominal, o MF espera que o peso dos juros no PIB continue a reduzir-se, à semelhança dos últimos anos.** O MF antecipa que em 2020-21 os juros e outros encargos se situem em 2,9% e 2,6% do PIB, respetivamente, mantendo a trajetória descendente desde 2014 (4,9% do PIB) (Quadro 11). Tal como em 2020, esta diminuição é explicada pelo efeito preço favorável (taxa de juro), mais do que compensando o efeito *stock* desfavorável. As condições de financiamento, fundadas na manutenção da política de compra de ativos do Banco Central Europeu (BCE), permitiram que o custo médio da dívida emitida pelo Estado (nomeadamente Bilhetes do Tesouro, Obrigações do Tesouro e *Medium Term Notes*) até ao final de setembro se fixasse em 0,6% em 2020, o que compara com 1,1% em 2019. Os juros nominais a pagar diminuíram de 8,5 mil M€ em 2014 para 6,3 mil M€ em 2019, sendo expectável que se continuem a reduzir, tal como antecipado na POE/2021 (para 5,8 e 5,5 mil M€ em 2020 e 2021, respetivamente).

Quadro 11 – Contributos para a variação dos juros

	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contributos para a $\Delta$ dos juros		
						Efeito <i>stock</i>	Efeito preço	Efeito cruzado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2016	131,5	131,3	4,1	3,2	-0,43	-0,02	-0,41	0,00
2017	126,1	128,8	3,8	2,9	-0,37	-0,08	-0,30	0,01
2018	121,5	123,8	3,4	2,7	-0,41	-0,15	-0,28	0,01
2019	117,2	119,3	3,0	2,5	-0,40	-0,12	-0,28	0,01
2020	134,8	126,0	2,9	2,3	-0,04	0,17	-0,19	-0,01
2021	130,9	132,9	2,6	2,0	-0,33	0,16	-0,46	-0,03

Fontes: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente= $t$  e ano anterior= $t-1$ ; DP = dívida pública; (1)=DP/PIB; (2)=[(1) $t$ +(1) $t-1$ ]/2; (3)=Juros / PIB; (4)=[(3)  $t$ +(3)  $t-1$ ] / (2)  $t$ ; (5)=(3) $t$ -(3) $t-1$ ; (6)= (4) $t-1$ \*((2) $t$ -(2) $t-1$ ); (7)=(2) $t-1$ \*((4) $t$ -(4) $t-1$ ); (8)= ((2) $t$ -(2) $t-1$ )\*((4) $t$ -(4) $t-1$ ).

\* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2021 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente.

## 4.2 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado

Os cálculos do CFP apontam para que, com base na informação constante no Relatório da POE/2021 o endividamento líquido global direto do Estado se fixe abaixo do limite inscrito na POE/2021. Para o cálculo do endividamento direto concorre a soma: i) do défice orçamental da administração central em contabilidade orçamental pública (11,8 mil M€); ii) da aquisição líquida de ativos financeiros consolidada (4,2 mil M€); e iii) a expectativa da não utilização integral das dotações orçamentais da administração central (0,6 M€), resultando num acréscimo de endividamento do Estado de 15,3 mil

M€, significativamente abaixo do limite de 19,9 mil M€ estabelecido na POE/2021 (n.º 1 do artigo 130.º) para 2021.

**O MF antecipa que as necessidades brutas de financiamento do Estado aumentem ligeiramente em 2021, devido ao maior volume de amortizações previsto.** De acordo com a POE/2021, as maiores amortizações previstas de dívida de médio e longo prazo em euros (+3,6 mil M€) e, em menor escala, de produtos de curto prazo (+0,7 mil M€), explicam o aumento das amortizações de dívida face a 2020 (2,4 mil M€) (Quadro 12). Este incremento das amortizações mais do que compensa a redução das necessidades líquidas de financiamento (-0,6 mil M€). Desta forma, o maior volume de amortizações e anulações justifica 133% do aumento das necessidades brutas de financiamento (+1,8 mil M€) em 2021. Em 2020, a estimativa do MF para as necessidades líquidas de financiamento do Estado (19,4 mil M€) aponta para um valor próximo do previsto no PAOE/2020 (20,3 mil M€). Esta estimativa mais favorável em 0,9 mil M€ deve-se à expectativa de uma menor aquisição de ativos financeiros (-0,6 mil M€), juntamente com o menor défice esperado para o subsector Estado (-0,3 mil M€), uma vez que a previsão para as amortizações de dívida permanece idêntica à inscrita no PAOE/2020.

Quadro 12 – Necessidades de financiamento do Estado em 2020 – 2021 (M€)

Necessidades de Financiamento	2020		2021		Var. 2021/20	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
<b>1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)</b>	<b>19 382</b>	<b>35</b>	<b>18 799</b>	<b>33</b>	<b>-583</b>	<b>-3</b>
a) Défice Orçamental	14 600	27	11 814	21	-2 786	-19
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	4 782	9	6 985	12	2 203	-34
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
<b>2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)</b>	<b>35 532</b>	<b>65</b>	<b>37 878</b>	<b>67</b>	<b>2 346</b>	<b>7</b>
d) CA + CT	4 103	7	4 763	8	660	16
e) Dívida de curto prazo em euros	22 327	41	20 452	36	-1 875	-8
f) Dívida de mlp em euros	9 106	17	12 684	22	3 578	39
g) Dívida em moeda não euro	0	0	0	0	0	-
h) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-3	0	-21	0	-18	600
<b>3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)</b>	<b>54 914</b>	<b>100</b>	<b>56 677</b>	<b>100</b>	<b>1 763</b>	<b>3</b>

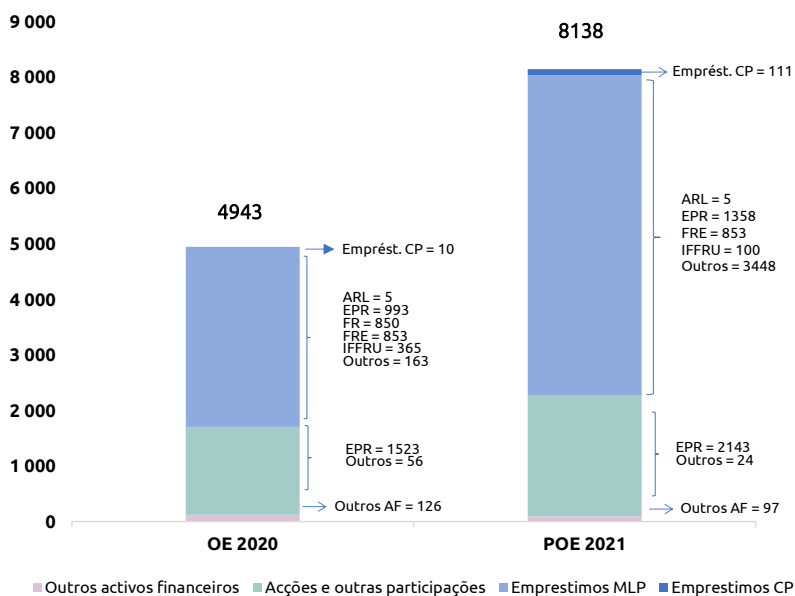
Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

**O aumento das amortizações de dívida fundada tem por base o reembolso de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) previsto para 2021.** Nesse ano atingirão a maturidade três linhas de OTRV que implicarão um volume adicional de 3,5 mil M€ de dívida de médio e longo prazo a amortizar nesse ano. Em menor grau, espera-se também um aumento das amortizações de produtos de aforro, nomeadamente de Certificados do Tesouro (CT). A atenuar o impacto das OTRV e dos CT, o MF prevê uma diminuição das amortizações de CEDIC justificando, assim, o menor montante de dívida de curto prazo em euros a reembolsar em 2021.

**A diminuição das necessidades líquidas de financiamento é explicada por um menor défice do Estado em 2021 suficiente para mais do que compensar o aumento da aquisição de ativos financeiros.** A diminuição do défice do subsector Estado de 14,6 mil M€ para 11,8 mil M€ supera, em valor absoluto, o incremento da aquisição líquida de ativos financeiros, de 4,9 mil M€ para 8,1 mil M€ (Gráfico 7). Desta rubrica, destaca-se, em 2021, o aumento dos empréstimos de médio e longo prazo (+2,5 mil M€, para 5,8 mil M€), nomeadamente os empréstimos concedidos a entidades públicas (que passam de 56 M€ em 2020 para 3,2 mil M€). O MF antecipa que as rubricas dos empréstimos de curto prazo e de ações e outras participações evoluam no mesmo sentido (de notar, nesta última, o aumento de ações e outras participações em Empresas Públicas

Reclassificadas), ainda que verificando aumentos de menor dimensão, enquanto os outros ativos financeiros devem registar um ligeiro decréscimo.

Gráfico 7 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€)



Fontes: DGO e MF. Cálculos do CFP. | Nota: P = Previsão.

O MF prevê que as necessidades brutas de financiamento do Estado continuem a ser cobertas maioritariamente por Obrigações do Tesouro (OT). O MF espera que o financiamento através deste tipo de instrumento represente cerca de 86% do total do financiamento do Estado em 2021 (18,7 mil M€, valor de encaixe<sup>43</sup>), o que traduz um aumento do saldo de OT de 16,1 mil M€. Adicionalmente, a POE/2021 prevê que os desembolsos ao abrigo do programa SURE da UE, destinados a financiar medidas que mitiguem o impacto do desemprego no atual contexto de pandemia, sejam distribuídos equitativamente no biénio 2020-2021 (+2,9 mil M€ em 2021, num total de 5,9 mil M€). No mesmo sentido, antecipa-se um aumento do saldo Bilhetes do Tesouro (+1,3 mil M€), de produtos de aforro (+0,9 mil M€) e de Certificados Especiais de Dívida (+0,1 mil M€). O reembolso da *pre-paid margin* por parte do FEEF, como anteriormente referido na Secção 2.3, também contribuirá de forma favorável para o financiamento do Estado (0,8 mil M€). Destaca-se ainda a diminuição do saldo vivo de OTRV (-3,5 mil M€), através da amortização de 3 linhas que atingem a maturidade em 2021.

<sup>43</sup> Equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

# 5. ANEXOS

Quadro 13 – Da estimativa de 2020 à previsão orçamental para 2021 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2021 (M€)

	Ano 2020			Fatores explicativos da coerência orçamental					Ano 2021		
	Estim. MF 2020	One-offs e Apolos financ.	Estim. Ajustada 2020	Carry-over de medidas de anos anteriores	Novas Med. de Política	Cenário Macro	Outros Efeitos	Previsão MF Ajustada	One-offs e Apolos financ.	Previsão MF 2021	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(8)-[(3)+...+(6)]	(8)=(10)-(9)	(9)	(10)	
<b>Recelta</b>	<b>84 464</b>	<b>40</b>	<b>84 424</b>	<b>71</b>	<b>1 222</b>	<b>3 476</b>	<b>1 271</b>	<b>90 464</b>	<b>1 159</b>	<b>91 623</b>	
<b>Recelta Fiscal e Contributiva</b>	<b>71 858</b>	<b>0</b>	<b>71 858</b>	<b>141</b>	<b>-288</b>	<b>2 680</b>	<b>1 782</b>	<b>76 173</b>	<b>0</b>	<b>76 173</b>	
<b>Imp. Indiretos</b>	<b>28 656</b>	<b>0</b>	<b>28 656</b>	<b>0</b>	<b>-168</b>	<b>1 391</b>	<b>643</b>	<b>30 522</b>	<b>0</b>	<b>30 522</b>	
IVA da eletricidade					-150						
Redução temporária do IVA de gel e Máscaras					-23						
Lotaria Instantânea "Do Património Cultural"					5						
<b>Imp. diretos</b>	<b>18 444</b>	<b>0</b>	<b>18 444</b>	<b>11</b>	<b>-185</b>	<b>655</b>	<b>993</b>	<b>19 918</b>	<b>0</b>	<b>19 918</b>	
IRS - jovem					-16						
Aumento da dedução de IRS, a partir do segundo filho					-24						
IRS - Progressões e Promoções					28						
IRS - Professores e outras carreiras especiais					12						
IRS - Contratações em curso + Hospital de Braga					9						
IRS - Aumento dos assistentes operacionais					1						
Retenções na Fonte de IRS						-200					
Desagravamento das Tributação autónomas de IRC					-10						
IRS - Ref. do emprego público, na saúde e educação					25						
<b>Contrib. Sociais</b>	<b>24 758</b>	<b>0</b>	<b>24 758</b>	<b>130</b>	<b>65</b>	<b>634</b>	<b>146</b>	<b>25 733</b>	<b>0</b>	<b>25 733</b>	
Progressões e Promoções					71						
Professores e outras carreiras especiais					32						
Contratações em curso + Hospital de Braga					24						
Aumento dos assistentes operacionais					3						
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação					65						
<b>Recelta não fiscal e não contributiva</b>	<b>12 606</b>	<b>40</b>	<b>12 566</b>	<b>-71</b>	<b>1 510</b>	<b>797</b>	<b>-511 0</b>	<b>14 291</b>	<b>1 159</b>	<b>15 450</b>	
Redução das taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primários					-47						
Diminuição do valor das Propinas - Ano letivo 2020/21		40			-23						
Recuperação da Garantia do BPP									71		
Descontos nas portagens						-10					
Fundos da União Europeia - Programa REACT						1 020					
Receita do Programa de Recuperação e Resiliência da U.E. (PRR)						500					
Reembolso das pre-paid Margin ao FEEF									1 088		
<b>Despesa</b>	<b>98 889</b>	<b>2 459</b>	<b>96 430</b>	<b>1 857</b>	<b>3 079</b>	<b>649</b>	<b>-2 335</b>	<b>99 680</b>	<b>1 075</b>	<b>100 755</b>	
<b>Desp. Primária</b>	<b>93 070</b>	<b>2 459</b>	<b>90 611</b>	<b>2 018</b>	<b>3 079</b>	<b>649</b>	<b>-2 164</b>	<b>94 194</b>	<b>1 075</b>	<b>95 269</b>	
<b>Cons. Intermédio</b>	<b>11 501</b>	<b>0</b>	<b>11 501</b>	<b>307</b>	<b>165</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>11 972</b>	<b>0</b>	<b>11 972</b>	
Consumos Intermédios					320						
PPPs rodoviárias					-13						
Equip. de Prot. Individual e outras despesas com saúde						300					
Revisão da despesa						-135					
<b>Desp. c/ pessoal</b>	<b>23 787</b>	<b>0</b>	<b>23 787</b>	<b>422</b>	<b>270</b>	<b>0</b>	<b>130</b>	<b>24 609</b>	<b>0</b>	<b>24 609</b>	
Progressões e Promoções					231						
Professores e outras carreiras especiais					102						
Contratações em curso + Hospital de Braga					78						
Aumento dos assistentes operacionais					11						
Reforço do emprego público, na saúde e educação						210					
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde						60					
<b>Prestações Sociais</b>	<b>40 611</b>	<b>0</b>	<b>40 611</b>	<b>580</b>	<b>701</b>	<b>0</b>	<b>60</b>	<b>41 952</b>	<b>0</b>	<b>41 952</b>	
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3.ª pessoa					45						
Redução das mensalidades das creches					13						
Alargamento do acesso bolsas ação social					22						
Pensões   ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas)					409						
Atualização extraordinária de pensões em 2020   Carry over em 2021					48						
Estatuto do cuidador informal					30						
Complemento Solidário para Idosos					13						
Isolamento Profilático						42					
Subsídio doença COVID-19						24					
Apoio extraordinário ao Rendimento dos trabalhadores						450					
Aumento extraordinário de pensões						99					
Aumento do limiar mínimo do subsídio de desemprego						75					
Alargamento do 2.º escalão creches						11					
<b>Subsídios</b>	<b>3 112</b>	<b>0</b>	<b>3 112</b>	<b>0</b>	<b>1 165</b>	<b>197</b>	<b>-2 613</b>	<b>1 861</b>	<b>0</b>	<b>1 861</b>	
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade					965						
IV Außer: devolução IVA restauração, alojamento e cultura					200						
<b>FBCF</b>	<b>4 884</b>	<b>0</b>	<b>4 884</b>	<b>692</b>	<b>779</b>	<b>0</b>	<b>-336</b>	<b>6 019</b>	<b>0</b>	<b>6 019</b>	
Investimentos estruturantes					590						
Obras de proximidade (PEES)					102						
Investimento público no âmbito do PRR						500					
Escola Digital						279					
<b>Outra despesa</b>	<b>9 175</b>	<b>2 459</b>	<b>6 717</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>452</b>	<b>595</b>	<b>7 781</b>	<b>1 075</b>	<b>8 856</b>	
Transferência p/ o Orçamento da União Europeia					17						
Injeção Capital Novo Banco		1 037							275		
Garantias SATA e Outras garantias		140							140		
Auxílio financeiro à TAP   Empréstimo		1 200									
TAP Garantia do Estado para empréstimos									500		
Devolução contribuições FGAM ao BdP			81								
Decisões Judiciais-Câmara Municipal Lisboa									160		
<b>Juros</b>	<b>5 819</b>	<b>0</b>	<b>5 819</b>	<b>-161</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-171</b>	<b>5 487</b>	<b>0</b>	<b>5 487</b>	
Juros devidos pelas APs					-161						
<b>Saldo</b>	<b>-14 424</b>	<b>-2 419</b>	<b>-12 006</b>	<b>-1 786</b>	<b>-1 857</b>	<b>2 827</b>	<b>3 606</b>	<b>-9 216</b>	<b>84</b>	<b>-9 132</b>	

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Para a individualização das medidas *one-off* ver o Capítulo 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 14 – Conta das Administrações Públicas

	M€			Variação				% do PIB			Variação	
	2019	2020 E	2021 P	M€		%		2019	2020 E	2021 P	p.p. do PIB	
				2019/20	2020/21	2019/20	2020/21				2019/20	2020/21
<b>Receita Total</b>	<b>91 161</b>	<b>84 464</b>	<b>91 623</b>	<b>-6 697</b>	<b>7 159</b>	<b>-7,3</b>	<b>8,5</b>	<b>42,7</b>	<b>42,6</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 486</b>	<b>83 281</b>	<b>89 016</b>	<b>-7 204</b>	<b>5 734</b>	<b>-8,0</b>	<b>6,9</b>	<b>42,4</b>	<b>42,0</b>	<b>42,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>
Receita fiscal	52 915	47 100	50 441	-5 814	3 340	-11,0	7,1	24,8	23,8	23,9	-1,1	0,2
Impostos indiretos	32 066	28 656	30 522	-3 409	1 866	-10,6	6,5	15,0	14,5	14,5	-0,6	0,0
Impostos diretos	20 849	18 444	19 918	-2 405	1 474	-11,5	8,0	9,8	9,3	9,4	-0,5	0,1
Contribuições sociais	25 274	24 758	25 733	-516	975	-2,0	3,9	11,8	12,5	12,2	0,6	-0,3
Das quais: efetivas	20 550	20 081	21 149	-468	1 068	-2,3	5,3	9,6	10,1	10,0	0,5	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 296	11 423	12 842	-873	1 419	-7,1	12,4	5,8	5,8	6,1	0,0	0,3
Vendas de bens e serviços	7 425	6 542	6 872	-883	330	-11,9	5,0	3,5	3,3	3,3	-0,2	0,0
Outra receita corrente	4 871	4 881	5 970	10	1 090	0,2	22,3	2,3	2,5	2,8	0,2	0,4
<b>Receitas de capital</b>	<b>676</b>	<b>1 183</b>	<b>2 608</b>	<b>507</b>	<b>1 425</b>	<b>75,0</b>	<b>120,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>90 984</b>	<b>98 889</b>	<b>100 755</b>	<b>7 904</b>	<b>1 867</b>	<b>8,7</b>	<b>1,9</b>	<b>42,7</b>	<b>49,9</b>	<b>47,8</b>	<b>7,2</b>	<b>-2,1</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>84 654</b>	<b>93 070</b>	<b>95 269</b>	<b>8 416</b>	<b>2 199</b>	<b>9,9</b>	<b>2,4</b>	<b>39,7</b>	<b>46,9</b>	<b>45,2</b>	<b>7,3</b>	<b>-1,8</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 402</b>	<b>84 669</b>	<b>86 680</b>	<b>6 267</b>	<b>2 012</b>	<b>8,0</b>	<b>2,4</b>	<b>36,8</b>	<b>42,7</b>	<b>41,1</b>	<b>5,9</b>	<b>-1,6</b>
Consumo intermédio	11 149	11 501	11 972	352	471	3,2	4,1	5,2	5,8	5,7	0,6	-0,1
Despesas com pessoal	22 905	23 787	24 609	882	822	3,8	3,5	10,7	12,0	11,7	1,3	-0,3
Prestações sociais	38 745	40 611	41 952	1 866	1 341	4,8	3,3	18,2	20,5	19,9	2,3	-0,6
que não em espécie	34 760	36 382	37 570	1 623	1 188	4,7	3,3	16,3	18,4	17,8	2,1	-0,5
em espécie	3 985	4 228	4 382	243	153	6,1	3,6	1,9	2,1	2,1	0,3	-0,1
Subsídios	853	3 112	1 861	2 259	-1 251	265,0	-40,2	0,4	1,6	0,9	1,2	-0,7
Outra despesa corrente	4 750	5 658	6 287	908	629	19,1	11,1	2,2	2,9	3,0	0,6	0,1
<b>Despesas de capital</b>	<b>6 252</b>	<b>8 401</b>	<b>8 588</b>	<b>2 149</b>	<b>187</b>	<b>34,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,2</b>
FBCF	4 015	4 884	6 019	869	1 135	21,7	23,2	1,9	2,5	2,9	0,6	0,4
Outras despesas de capital	2 237	3 517	2 569	1 280	-948	57,2	-27,0	1,0	1,8	1,2	0,7	-0,6
<b>Juros</b>	<b>6 331</b>	<b>5 819</b>	<b>5 487</b>	<b>-512</b>	<b>-332</b>	<b>-8,1</b>	<b>-5,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>
<b>Saldo global</b>	<b>177</b>	<b>-14 424</b>	<b>-9 132</b>	<b>-14 601</b>	<b>5 292</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>-7,4</b>	<b>2,9</b>
Saldo primário	6 508	-8 606	-3 645	-15 113	4 960	-	-	3,1	-4,3	-1,7	-7,4	2,6
Receita fiscal e contributiva	78 189	71 858	76 173	-6 331	4 315	-8,1	6,0	36,7	36,2	36,1	-0,4	-0,1
Receita não fiscal e não contributiva	12 972	12 606	15 450	-366	2 844	-2,8	22,6	6,1	6,4	7,3	0,3	1,0
Despesa Corrente	84 732	90 487	92 167	5 755	1 680	6,8	1,9	39,7	45,6	43,7	5,9	-1,9
PIB nominal	213 301	198 263	210 833	-15 038	12 570	-7,1	6,3	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020 e 2021). Cálculos do CFP. “E” denota estimativa e “P” previsão.

Quadro 15 – Conta das Administrações Públicas ajustada

	M€			Variação				% do PIB			Variação	
	2019	2020 E	2021 P	M€		%		2019	2020 E	2021 P	p.p. do PIB	
				2019/20	2020/21	2019/20	2020/21				2019/20	2020/21
<b>Receita Total</b>	<b>90 888</b>	<b>84 424</b>	<b>90 464</b>	<b>-6 463</b>	<b>6 040</b>	<b>-7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>42,6</b>	<b>42,6</b>	<b>42,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 486</b>	<b>83 281</b>	<b>89 016</b>	<b>-7 204</b>	<b>5 734</b>	<b>-8,0</b>	<b>6,9</b>	<b>42,4</b>	<b>42,0</b>	<b>42,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>
Receita fiscal	52 915	47 100	50 441	-5 814	3 340	-11,0	7,1	24,8	23,8	23,9	-1,1	0,2
Impostos indiretos	32 066	28 656	30 522	-3 409	1 866	-10,6	6,5	15,0	14,5	14,5	-0,6	0,0
Impostos diretos	20 849	18 444	19 918	-2 405	1 474	-11,5	8,0	9,8	9,3	9,4	-0,5	0,1
Contribuições sociais	25 274	24 758	25 733	-516	975	-2,0	3,9	11,8	12,5	12,2	0,6	-0,3
Das quais: efetivas	20 550	20 081	21 149	-468	1 068	-2,3	5,3	9,6	10,1	10,0	0,5	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 296	11 423	12 842	-873	1 419	-7,1	12,4	5,8	5,8	6,1	0,0	0,3
Vendas de bens e serviços	7 425	6 542	6 872	-883	330	-11,9	5,0	3,5	3,3	3,3	-0,2	0,0
Outra receita corrente	4 871	4 881	5 970	10	1 090	0,2	22,3	2,3	2,5	2,8	0,2	0,4
<b>Receitas de capital</b>	<b>402</b>	<b>1 143</b>	<b>1 449</b>	<b>741</b>	<b>306</b>	<b>184,3</b>	<b>26,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>89 835</b>	<b>97 770</b>	<b>100 320</b>	<b>7 935</b>	<b>2 550</b>	<b>8,8</b>	<b>2,6</b>	<b>42,1</b>	<b>49,3</b>	<b>47,6</b>	<b>7,2</b>	<b>-1,7</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>83 505</b>	<b>91 951</b>	<b>94 834</b>	<b>8 447</b>	<b>2 882</b>	<b>10,1</b>	<b>3,1</b>	<b>39,1</b>	<b>46,4</b>	<b>45,0</b>	<b>7,2</b>	<b>-1,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 402</b>	<b>84 669</b>	<b>86 680</b>	<b>6 267</b>	<b>2 012</b>	<b>8,0</b>	<b>2,4</b>	<b>36,8</b>	<b>42,7</b>	<b>41,1</b>	<b>5,9</b>	<b>-1,6</b>
Consumo intermédio	11 149	11 501	11 972	352	471	3,2	4,1	5,2	5,8	5,7	0,6	-0,1
Despesas com pessoal	22 905	23 787	24 609	882	822	3,8	3,5	10,7	12,0	11,7	1,3	-0,3
Prestações sociais	38 745	40 611	41 952	1 866	1 341	4,8	3,3	18,2	20,5	19,9	2,3	-0,6
que não em espécie	34 760	36 382	37 570	1 623	1 188	4,7	3,3	16,3	18,4	17,8	2,1	-0,5
em espécie	3 985	4 228	4 382	243	153	6,1	3,6	1,9	2,1	2,1	0,3	-0,1
Subsídios	853	3 112	1 861	2 259	-1 251	265,0	-40,2	0,4	1,6	0,9	1,2	-0,7
Outra despesa corrente	4 750	5 658	6 287	908	629	19,1	11,1	2,2	2,9	3,0	0,6	0,1
<b>Despesas de capital</b>	<b>5 103</b>	<b>7 283</b>	<b>8 153</b>	<b>2 180</b>	<b>871</b>	<b>42,7</b>	<b>12,0</b>	<b>2,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>
FBCF	4 015	4 884	6 019	869	1 135	21,7	23,2	1,9	2,5	2,9	0,6	0,4
Outras despesas de capital	1 088	2 399	2 134	1 310	-265	120,4	-11,0	0,5	1,2	1,0	0,7	-0,2
<b>Juros</b>	<b>6 331</b>	<b>5 819</b>	<b>5 487</b>	<b>-512</b>	<b>-332</b>	<b>-8,1</b>	<b>-5,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>
<b>Saldo global</b>	<b>1 052</b>	<b>-13 346</b>	<b>-9 856</b>	<b>-14 398</b>	<b>3 490</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>-4,7</b>	<b>-7,2</b>	<b>2,1</b>
Saldo primário	7 383	-7 527	-4 369	-14 910	3 158	-	-	3,5	-3,8	-2,1	-7,3	1,7
Receita fiscal e contributiva	78 189	71 858	76 173	-6 331	4 315	-8,1	6,0	36,7	36,2	36,1	-0,4	-0,1
Receita não fiscal e não contributiva	12 698	12 566	14 291	-132	1 725	-1,0	13,7	6,0	6,3	6,8	0,4	0,4
Despesa corrente	84 732	90 487	92 167	5 755	1 680	6,8	1,9	39,7	45,6	43,7	5,9	-1,9
PIB nominal	213 301	198 263	210 833	-15 038	12 570	-7,1	6,3	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2020 e 2021). Cálculos do CFP. "E" denota estimativa e "P" previsão. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 9.



## 5.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
BCE	Banco Central Europeu
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo de Resolução
FRE	Fundo de Resolução Europeu
GOP	Grandes Opções do Plano
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IEC	Imposto Especial sobre o Consumo
IFFRU	Instituto Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MTN	<i>Medium Term Note</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAOE	Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEC	Pagamento Especial por Conta
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência

### Abreviaturas

QPDP

QPPO

RA

RAM

REACT EU

SNS

SS

TVH

UE

### Significado

Quadro plurianual das despesas públicas

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Regiões Autónomas

Região Autónoma da Madeira

Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa

Serviço Nacional de Saúde

Segurança Social

Taxa de variação homóloga

União Europeia

## 5.2 Principais Fontes de Informação Estatística

CFP (2020a), [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024 \(Atualização\)](#).

CFP (2020b), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2019), [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2020a), [Assessment of the 2020 Stability Programme for Portugal](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2020b), [European Economic Forecast - Summer 2020](#).

INE (2020), [Contas Nacionais por Sector Institucional – 2.º trimestre de 2020](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2020a), [Relatório do Orçamento do Estado para 2021](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2020b), [Projeto de Plano Orçamental 2021](#).

### 5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Variação da despesa das administrações públicas .....	26
Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (M€).....	27
Gráfico 3 – Evolução dos encargos com juros e com a FBCF .....	28
Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2021].....	36
Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado) .....	40
Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB) .....	42
Gráfico 7 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€) .....	45

### 5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Da estimativa de 2020 à previsão para 2021 - medidas de política com impacto orçamental (M€).....	13
Quadro 2 – Medidas aprovadas em anos anteriores com impacto na execução orçamental de 2021 (variação face a 2020) .....	18
Quadro 3 – Impacto das novas medidas de política orçamental em 2021 .....	20
Quadro 4 – Evolução da carga fiscal .....	23
Quadro 5 – Despesa fiscal do Estado, por imposto .....	24
Quadro 6 – Conta das Administrações Públicas na POE/2021.....	25
Quadro 7 – Dotações centralizadas no Ministério das Finanças .....	30
Quadro 8 – Indicadores orçamentais.....	33
Quadro 9 – Impacto das medidas <i>one-off</i> no saldo orçamental.....	34
Quadro 10 – Do limite de despesa no QPDP para 2021 ao saldo estrutural .....	38
Quadro 11 – Contributos para a variação dos juros .....	43
Quadro 12 – Necessidades de financiamento do Estado em 2020 – 2021 (M€).....	44
Quadro 13 – Da estimativa de 2020 à previsão orçamental para 2021 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2021 (M€) .....	46
Quadro 14 – Conta das Administrações Públicas.....	47
Quadro 15 – Conta das Administrações Públicas ajustada .....	48

## 5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Insuficiência de informação sobre o impacto orçamental previsto com as medidas de resposta à COVID-19 .....	16
Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2021 .....	24