



EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2020

maio de 2021



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, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 30 de abril de 2021.

Encontra-se disponível em 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.



Sumário Executivo	4
1. Introdução	9
2. Principais desenvolvimentos orçamentais em 2020	10
2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental	10
2.2 Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a COVID-19	15
2.3 O impacto das medidas de resposta à COVID-19 em 2020	15
2.4 Análise da receita	18
2.5 Análise da despesa	23
2.6 Principais desenvolvimentos orçamentais por subsector das AP	32
3. Evolução da dívida pública	37
3.1 Dívida de Maastricht	37
3.2 Ajustamento défice-dívida	40
3.3 Sector financiador	41
4. Comparação com os documentos de programação orçamental	45
4.1 Conta das AP	45
4.2 Dívida pública	54
5. Anexos	56
5.1 Lista de Abreviaturas	61
5.2 Principais Fontes de Informação Estatística	62
5.3 Índice de Gráficos	63
5.4 Índice de Quadros	64
5.5 Índice de Caixas	64



SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldos, ajustamento-e postura da política orçamental em 2020

Num ano marcado pelos efeitos da crise pandémica por COVID-19, as Administrações Públicas (AP) regressaram em 2020 a uma situação de défice orçamental (5,7% do PIB), depois de em 2019 este sector ter alcançado pela primeira vez um excedente anual (0,1% do PIB). A ação dos estabilizadores automáticos e a resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais desencadeados por aquele fenómeno epidemiológico implicaram uma deterioração significativa do saldo orçamental em 2020, fixando-o em -5,7% do PIB, um agravamento próximo do verificado na crise financeira de 2009. A previsão de excedente para o saldo orçamental de 2020 (0,2% do PIB) apresentada no âmbito do Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) ficou rapidamente desatualizada face aos desenvolvimentos da pandemia, o que obrigou à aprovação de um Orçamento de Estado revisto. O saldo orçamental apurado pelas autoridades estatísticas nacionais, apesar de negativo, foi, ainda assim, menos desfavorável do que o previsto no Orçamento de Estado revisto para 2020 (-7,0% do PIB) e do que o antecipado na estimativa para 2020 subjacente à POE/2021 (-7,3% do PIB). A deterioração do saldo das AP em 2020 deveu-se em mais de metade ao impacto orçamental direto das medidas de resposta à crise pandémica (2,3% do PIB) e às medidas de apoio financeiro às companhias aéreas de transporte TAP Air Portugal e SATA Air Açores (0,7% do PIB). As medidas *one-off* de 2020 tiveram um impacto de -0,7 p.p. do PIB no saldo orçamental.

O saldo primário, que exclui os encargos com juros, retomou em 2020 uma posição deficitária (-2,8% do PIB, ou -5715 M€) interrompendo a trajetória de excedentes primários que se verificava desde 2015.

Excluindo o efeito de medidas *one-off*, o saldo orçamental das administrações públicas foi de -5,0% do PIB em 2020, um resultado que traduz um agravamento de 5,7 p.p. do PIB face a 2019. A deterioração do cenário macroeconómico provocado pela crise pandémica foi o principal fator explicativo deste agravamento, a que acresceu em menor grau a ação da política discricionária, que reflete em grande parte as medidas excecionais de apoio ao emprego e à economia adotadas pelo Governo na resposta à crise pandémica. Os menores encargos com juros, que em 2020 beneficiaram em 0,1 p.p. a variação do saldo ajustado das medidas *one-off*, atenuaram marginalmente estes efeitos adversos.

Com base na informação disponível e na metodologia comum adotada ao nível da União Europeia, corrigindo o saldo orçamental dos efeitos do ciclo económico e das medidas *one-off*, estima-se que o saldo estrutural em 2020 tenha sido de -2,1% do PIB. Este resultado traduz uma deterioração do saldo estrutural em 0,9 p.p. face a 2019, o que implica um afastamento da trajetória de convergência ao Objetivo de Médio Prazo (OMP), depois de cinco anos consecutivos de aproximação aquele objetivo. Para esta evolução contribuiu inteiramente o saldo primário estrutural, que, afetado pelo impacto

das medidas de resposta orçamental à crise pandémica, reflete uma postura expansionista e contracíclica da política orçamental.

Os impactos das medidas de resposta à crise pandémica tiveram expressão não apenas na receita e despesa das AP, mas também no nível de passivos contingentes, que, através das garantias concedidas a outros sectores da economia, ampliou em muito a exposição de risco das AP no ano de 2020. Com impacto orçamental no imediato, mais de três quartos das medidas COVID-19 traduziram-se num aumento da despesa (em 3562,2 M€; 1,7% do PIB) e o restante numa redução da receita (em 1076,9 M€; 0,5% do PIB), refletindo sobretudo a perda de receita fiscal e contributiva decorrente de apoios às empresas. Além do impacto direto destas medidas no saldo orçamental, as AP concederam garantias no montante de 7160 M€ em 2020, mais 6212 M€ do que em 2019. A eventual materialização de parte deste passivo contingente pode implicar no futuro despesa pública, com consequências no saldo e na dívida pública.

A aplicação dos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento no contexto da crise pandémica.

No contexto da crise pandémica, o Conselho da União Europeia ativou pela primeira vez [a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento \(cláusula de salvaguarda\)](#). Esta cláusula, que não suspende os procedimentos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tornou possível aos Estados-Membros afastarem-se dos requisitos orçamentais normalmente aplicáveis. Com esta alteração permitiu-se a Portugal e aos demais Estados-Membros na vertente preventiva “desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (...), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo”. Tal permitiu a tomada em 2020 de todas as medidas orçamentais consideradas necessárias para responder à crise pandémica.

Os efeitos da adoção dessas medidas, bem como os que resultaram da ação dos estabilizadores automáticos, implicaram, em 2020, um agravamento significativo do saldo orçamental e da dívida pública em Portugal. Estes desenvolvimentos conduziram a um défice acima do limiar de 3% do PIB, e a um rácio da dívida pública de 133,8% do PIB, um aumento que interrompeu a trajetória descendente deste indicador, anulando o esforço de redução efetuada nos três anos anteriores.

A Comissão Europeia entendeu não dever ser tomada uma decisão sobre a possibilidade de submeter os Estados-Membros a um Procedimento por Déficit Excessivo. Não obstante este entendimento, uma [recomendação do Conselho da União Europeia](#) reafirmou a necessidade de Portugal prosseguir, “logo que as condições económicas o permitirem, políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento”.

Receita e despesa em 2020

Em 2020, a receita pública registou um decréscimo de 5%, inferior ao observado para o PIB nominal (-5,4%). Assim, o rácio da receita das administrações públicas em relação ao PIB elevou-se para 42,8%, mais 0,2 p.p. do que o registado em 2019. Em termos absolutos, a receita das administrações públicas reduziu-se 4575 M€ determinada, maioritariamente, pela receita fiscal e contributiva, e mais concretamente pela receita de impostos. Aproximadamente quatro quintos do decréscimo da receita fiscal das AP ficou a dever-se à evolução negativa da receita proveniente dos impostos indiretos

(-9,1%) sobretudo penalizada pela redução da receita líquida de IVA (-10,6%). Com um comportamento menos desfavorável, os impostos diretos registaram um decréscimo de 3,7%. Esta diminuição deveu-se, fundamentalmente, à receita líquida de IRC (17,1%) que refletiu, em parte, as medidas adotadas no âmbito da resposta à crise pandémica, em contraste com a receita arrecadada em sede de IRS, que em 2020, registou uma variação anual de 3,1%. As contribuições sociais registaram um crescimento anual de 1,2%, assente, essencialmente, no comportamento das contribuições sociais efetivas (1,2%), cuja dinâmica se aproximou da observada para as remunerações (1,1%). A contração do PIB nominal a um ritmo mais pronunciado do que o da receita dos impostos diretos, bem como o aumento das contribuições sociais efetivas num contexto macroeconómico recessivo, elevou a carga fiscal das AP em 0,3 p.p. do PIB, ascendendo este indicador a 34,6% do PIB no ano de 2020. A receita não fiscal e não contributiva decresceu 9,2% em 2020, motivada essencialmente pelo comportamento das vendas de bens e serviços, pela redução dos dividendos distribuídos pelo Banco de Portugal e pela não distribuição dos dividendos da Caixa Geral de Depósitos. A receita de capital compensou parcialmente esta queda ao registar um crescimento de 19,9% que refletiu, em parte, o aumento de transferências provenientes da União Europeia, no âmbito do financiamento de medidas de resposta à crise pandémica.

A redução da receita das administrações públicas em 2020 (em 5%), foi menos acentuada do que a queda de 6,3% prevista no OE/2020 revisto, em resultado de um desvio favorável da receita fiscal e contributiva face ao previsto pelo MF (-4,3% vs. -8,2% no OE/2020 revisto). Em comparação com o OE/2020 inicial, registou-se uma divergência considerável na quase totalidade das rubricas da receita, dada a desatualização deste documento face às consequências económico-financeiras da crise pandémica.

No que respeita à despesa pública, o crescimento deste agregado acelerou de 2,5% em 2019 para 7,8% em 2020. Em termos absolutos, a despesa registou um aumento de 7103 M€ face a 2019, do qual cerca de metade decorreu do impacto direto de medidas excecionais de apoio no contexto da pandemia COVID-19. Esse impacto incidiu sobretudo na despesa corrente primária, maioritariamente nos subsídios e nas prestações sociais, rubricas onde se verificaram aumentos expressivos. As despesas com pessoal aumentaram pelo quinto ano consecutivo, estando agora mais próximo do valor máximo absoluto atingido no ano de 2010. A despesa de capital cresceu na sequência de um aumento da FBCF, mas sobretudo das “outras despesas de capital” devido ao registo do empréstimo da DGTF à TAP Air Portugal. Os encargos com juros foram a única despesa que diminuiu face ao ano precedente, o que sucedeu pelo sexto ano consecutivo. Em percentagem do PIB, a despesa pública aumentou 5,9 p.p. em 2020, atingindo 48,4% do PIB, o valor mais elevado desde 2014. A dimensão dessa variação do rácio está influenciada por um considerável efeito do denominador, já que o PIB nominal diminuiu 5,4% em 2020.

A despesa pública ficou 1332 M€ abaixo do valor previsto no OE/2020 revisto, um desvio favorável para o qual contribuíram a despesa corrente primária (nomeadamente o consumo intermédio, as prestações sociais e a “outra despesa corrente”) e, em menor grau, os encargos com juros. A despesa de capital ficou em linha com o previsto no OE/2020 revisto porque o desvio desfavorável nas “outras despesas de capital” foi compensado pelo facto de a FBCF ter voltado a ficar aquém do previsto. Tal como nos últimos anos, a menor execução do investimento com suporte em fundos comunitários contribuiu fortemente para essa circunstância, o que sugere a ineligibilidade na regulamentação comunitária de muitos investimentos da Administração Central (AC) no

âmbito do PT 2020. Em comparação com o OE/2020 inicial, a despesa pública ficou bastante acima, como seria expectável, já que essa previsão ficou logo desatualizada devido à crise pandémica. Ainda assim, refira-se que algumas rubricas (consumo intermédio, prestações sociais, “outra despesa corrente” e FBCF) apresentaram desvios de menor dimensão face ao orçamento inicial do que face à previsão revista.

Subsectores em 2020

Em 2020, todos os subsectores observaram uma deterioração dos respetivos saldos. A AC foi o subsector que mais contribuiu para a deterioração do saldo orçamental. O agravamento do défice deste subsector em 10 mil M€, cerca de 5,0 p.p. do PIB, representou mais de quatro quintos da variação negativa de 5,8 p.p. do PIB registada para o saldo das AP. Nos restantes subsectores, a Administração Regional e Local passou, no seu conjunto, de um excedente orçamental de 589 M€ em 2019 para um défice de 176 M€ em 2020, tendo assim contribuído em 0,4 p.p. do PIB para a deterioração do saldo das AP. Com um contributo equivalente, os Fundos de Segurança Social (FSS) mantiveram um excedente orçamental, apesar da sua redução em 903 M€. Contudo, o saldo deste subsector beneficiou de as transferências do Estado para financiamento das medidas de resposta à crise pandémica processadas pelos FSS terem sido superiores em cerca de 350 M€ ao montante dessas despesas.

Dívida pública em 2020

O rácio da dívida pública interrompeu o movimento descendente em que se encontrava desde 2017 ao registar um agravamento de 16,8 p.p. do PIB, ascendendo a 133,6% do PIB em 2020. Para esta evolução concorreu: i) o efeito dinâmico (9,5 p.p.), influenciado em grande parte pelo efeito crescimento, seguido do ii) ajustamento défice-dívida (4,5 p.p.), cujo contributo desfavorável reflete o maior volume de depósitos, e iii) do efeito saldo primário (2,8 p.p.), que em 2020 inverteu o contributo anteriormente favorável. A dívida líquida de depósitos da AC apresentou um comportamento semelhante, subindo 11,7 p.p., para 123,9% do PIB. O rácio da dívida ficou, ainda assim, abaixo do previsto no OE/2020 revisto (134,4%) e na mais recente estimativa do MF para 2020, subjacente ao OE/2021 (134,8% do PIB).

Em termos de financiamento, continuou a observar-se um aumento da posição relativa do sector externo, para 71% do total da dívida Pública em 2020 (68% em 2019), que ficou a dever-se essencialmente ao maior volume de dívida detido pelo Eurosistema. Com efeito, os programas de apoio do Banco Central Europeu (BCE) em vigor em 2020, nomeadamente o Programa de Compra de Ativos do Setor Público (PSPP, *Public Sector Purchase Programme*) e o Programa de Compras de Emergência Pandémica (PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*), permitiram o reforço de compras de ativos, elevando a dívida detida pelo Eurosistema para 23% do total da dívida das administrações públicas. A dívida detida pelo sector residente registou em 2020 uma nova diminuição, justificada, à semelhança de 2019, pelo menor financiamento do sector financeiro.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB)¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita Total	44,4	43,8	42,9	42,4	42,9	42,6	42,8
Receita corrente	43,7	43,0	42,3	42,0	42,4	42,3	42,4
Receita fiscal	25,1	25,3	24,8	24,8	25,2	24,7	24,3
Impostos indirectos	14,2	14,6	14,7	14,9	15,1	15,0	14,4
Impostos directos	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,7	9,9
Contribuições Sociais	11,8	11,6	11,6	11,6	11,6	11,8	12,6
Vendas e outra receita corrente	6,8	6,2	5,9	5,7	5,6	5,7	5,4
Receitas de capital	0,7	0,8	0,6	0,4	0,5	0,3	0,4
Despesa Total	51,7	48,2	44,8	45,4	43,2	42,5	48,4
Despesa Primária	46,9	43,7	40,7	41,6	39,9	39,6	45,6
Despesa Corrente Primária	40,7	39,4	38,7	37,2	36,8	36,6	41,5
Consumo intermédio	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3	5,2	5,6
Despesas com pessoal	11,8	11,3	11,2	10,9	10,7	10,7	11,7
Prestações sociais	19,9	19,5	19,0	18,4	18,2	18,1	19,8
Subsídios e outra despesa corrente	3,3	3,0	2,9	2,6	2,7	2,6	4,3
Despesas de capital	6,1	4,3	2,0	4,4	3,0	2,9	4,1
Saldo primário	-2,5	0,1	2,2	0,8	3,0	3,0	-2,8
Juros	4,9	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9
Saldo global	-7,4	-4,4	-1,9	-3,0	-0,3	0,1	-5,7
Medidas temporárias e não recorrentes	-3,6	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6	-0,7
Saldo ajustado de medidas one-off	-3,8	-3,2	-2,4	-0,8	0,1	0,7	-5,0
Componente cíclica	-1,7	-0,9	-0,3	0,8	1,5	1,9	-2,9
Saldo Estrutural	-2,1	-2,2	-2,1	-1,6	-1,4	-1,2	-2,1
Variação anual do saldo estrutural	1,2	-0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	-0,9
Saldo Primário Estrutural	2,8	2,4	2,1	2,1	2,0	1,8	0,8
Variação anual do saldo primário estrutural	1,2	-0,4	-0,3	0,1	-0,1	-0,2	-1,0
Dívida Pública	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	116,8	133,6
Variação do rácio da dívida, decomposição:	1,5	-1,8	0,3	-5,4	-4,7	-4,6	16,8
Saldo primário	2,5	-0,1	-2,2	-0,8	-3,0	-3,0	2,8
Efeito dinâmico ou bola de neve	2,9	-0,3	-0,6	-2,6	-2,3	-2,0	9,5
Ajustamento défice-dívida	-3,9	-1,3	3,2	-2,0	0,7	0,4	4,5
<i>Por memória:</i>							
<i>Taxa de juro implícita</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,6%</i>	<i>3,3%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,3%</i>
Outros indicadores orçamentais							
Carga fiscal (calculada pelo Sector das AP)	34,1	34,3	33,9	33,9	34,5	34,3	34,6
Despesa corrente	45,6	44,0	42,8	41,0	40,2	39,6	44,3
Consumo Público	18,4	17,9	17,6	17,2	17,0	16,8	18,7

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores relativos aos anos de 2014 a 2020 encontram-se influenciados pelo efeito de medidas *one-off* conforme se detalha no Quadro 14 em anexo, apresentando-se no Quadro 11, também em anexo, a conta ajustada de medidas *one-off* para os anos de 2019 e 2020; (ii) As variações foram calculadas face ao ano anterior e podem não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos; (iii) A componente cíclica foi apurada de acordo com a [metodologia comum da CE](#) para as (novas) semi-elasticidades, tendo por base o hiato do produto decorrente das projeções macroeconómicas incluídas no relatório do CFP "Perspetivas Económicas e Orçamentais" de março de 2021.

¹ Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e corresponde ao valor apurado pelo INE para o ano de 2019 e 2020, respetivamente de 213 949 M€ e 202 466 M€ (Quadro 4). No Capítulo 4, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2020 nos documentos de programação orçamental (Quadro 10).



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das Administrações Públicas (AP) ao longo do ano de 2020 e uma análise comparativa dessa evolução face aos objetivos fixados pelo Ministério das Finanças (MF) para o saldo e para a dívida pública.

A análise assenta nos dados divulgados em 26 de março de 2021 através das seguintes fontes estatísticas: a primeira notificação de 2021 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo (PDE) e as contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2020, publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um caráter preliminar, estando sujeitos a revisões, tal como tem sucedido em anteriores trimestres.

Adotando a abordagem seguida em anteriores relatórios, os agregados orçamentais das AP são apresentados em contabilidade nacional e sem a correção dos efeitos de medidas *one-off*. Contudo, sempre que se considere pertinente, esta correção é apresentada e justificada no texto onde esse tratamento é relevante para permitir uma melhor avaliação da evolução da execução orçamental.

O relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. O segundo capítulo analisa a situação orçamental do sector das AP e de cada subsector que o compõe. Neste capítulo inclui-se ainda a análise ao ajustamento estrutural e à orientação da política orçamental, bem como a avaliação do cumprimento das regras orçamentais. No terceiro capítulo analisa-se a dívida pública, identificando-se os fatores que, além do défice, explicam a variação deste indicador. Por fim, o quarto capítulo é dedicado à comparação entre as previsões constantes nos documentos de programação orçamental aprovados pela Assembleia da República para o exercício de 2020 e o resultado obtido.

A análise beneficiou de informação regularmente recebida do INE e do BdP, em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), assim como de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e do MF, a quem o CFP agradece a colaboração, no quadro da promoção da transparência das Finanças Públicas.



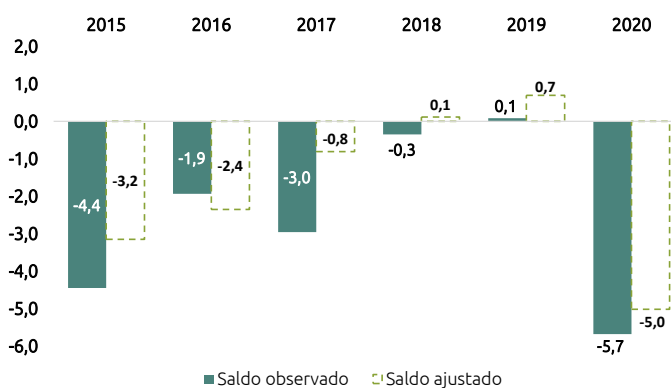
2. PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2020

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental

A análise que se apresenta nesta secção utiliza a classificação própria de medidas *one-off* adotada pelo Conselho das Finanças Públicas (Quadro 13 e Quadro 14),² podendo as mesmas, em alguns dos casos, não ser coincidente com as consideradas pelo MF e pela CE. No que se refere ao cálculo da componente cíclica do saldo orçamental, o CFP utiliza as *semi-elasticidades* adotadas pelo CE, sendo o *hiato do produto*, medido pela diferença entre o PIB real e o PIB potencial, o que decorre das projeções macroeconómicas incluídas no relatório do CFP “*Perspetivas Económicas e Orçamentais*” de março de 2021. Este recálculo é efetuado com base na *metodologia comum*, utilizando a versão mais recente do programa CONV aplicado às projeções constantes naquele relatório. Por estas razões, a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental analisada neste relatório, poderão ser diferentes da realizada por aquelas instituições.

Num ano marcado pelos efeitos da crise pandémica do COVID-19, as AP regressaram em 2020 a uma situação de défice orçamental. O impacto significativo da deterioração do cenário macroeconómico e a resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais desencadeados pelo atual contexto pandémico, justificaram uma abrupta degradação do saldo orçamental, refletindo a postura expansionista e contra cíclica da política orçamental.

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (em % do PIB)



² A classificação de medidas *one-off* do CFP baseia-se nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia “Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures”, [Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65.](#)

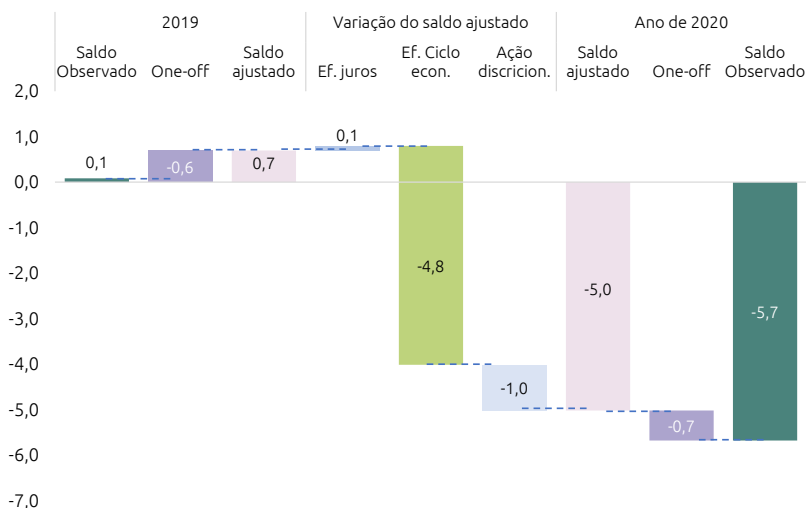
Fonte: INE. Projeções do CFP. Nota: no período de projeção os valores incluem medidas temporárias e não recorrentes. Foram consideradas as medidas constantes no Quadro 14.

Depois de, em 2019, as AP terem alcançado o seu primeiro excedente orçamental anual, os efeitos da crise pandémica em 2020 implicaram uma deterioração significativa do saldo orçamental próximo do verificado na crise financeira de 2009. Estes desenvolvimentos tornaram desatualizada a previsão de excedente para o saldo orçamental de 2020 (0,2% do PIB), apresentada no âmbito do OE/2020, obrigando à elaboração de um Orçamento de Estado revisto (OER/2020). A estimativa preliminar apurada pelas autoridades estatísticas nacionais para 2020 apontou para um défice orçamental de 5,7% do PIB,³ melhor do que o previsto no OER/2020 (7,0% do PIB) e do que o antecipado na estimativa para 2020 subjacente à POE/2021 (7,3% do PIB). Este resultado menos desfavorável reflete, ainda assim, uma deterioração anual do saldo orçamental (5,8 p.p.)⁴ de magnitude superior à recuperação efetuada nos quatro anos anteriores para a qual contribuíram todos os subsectores das AP, em particular a AC. A deterioração do saldo das AP é explicada em mais de metade pelo impacto orçamental direto das medidas de resposta à crise pandémica (2,3% do PIB) e pelas medidas de apoio financeiro às companhias aéreas de transporte TAP Air Portugal e SATA Air Açores (0,7% do PIB). O impacto das medidas *one-off* ascenderam a 0,7% do PIB (+ 0,1 p.p. do PIB ao verificado em 2019), tendo assim também contribuído para o agravamento do saldo em 2020. O saldo primário, que exclui os encargos com juros, retomou em 2020 uma posição deficitária (-2,8% do PIB, ou -5715 M€), interrompendo a trajetória de excedentes primários que se verificava desde 2015.

³ Na ótica da contabilidade pública orçamental, o resultado de execução de 2020 foi um défice de 5,4% do PIB. Expurgando o impacto de valor simétrico das dotações de capital em entidades pertencentes ao sector das AP, a categoria de “Outros ajustamentos” com impacto negativo de 0,5% do PIB foi determinante para justificar um défice superior em contabilidade nacional. Para essa diferença contribuiu a reclassificação do empréstimo de 1200 M€ do Estado à TAP como uma transferência de capital. O impacto da categoria “outros ajustamentos” foi mais do que suficiente para anular o efeito positivo do ajustamento de especialização (0,2% do PIB), induzido pelo impacto positivo no saldo de 0,5%, resultante da diferença entre juros pagos e devidos (Quadro 12).

⁴ Comparativamente com o saldo previsto no OE/2020 (excedente de 0,2% do PIB), a diferença seria ainda superior (5,9 p.p. do PIB) dado o cenário macro orçamental não refletir o efeito da crise pandémica cujo impacto à escala mundial apenas se começou a fazer sentir na 2.ª metade do 1.º trimestre de 2020.

Gráfico 2 – Do saldo de 2019 ao saldo de 2020 (em % do PIB)



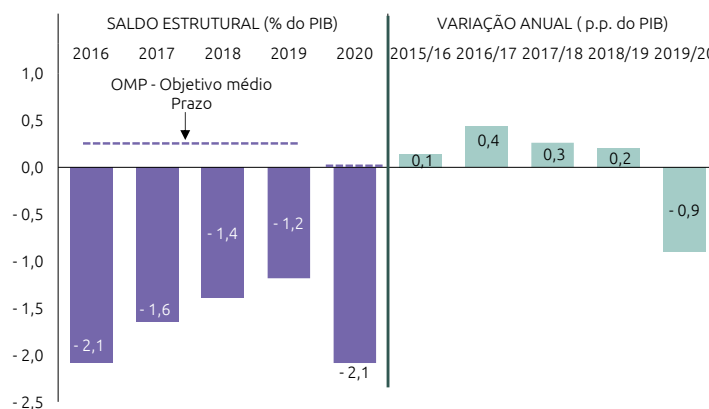
Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: O detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes consideradas pode ser consultado no Quadro 14, em anexo; a ação discricionária do governo corresponde à variação do saldo primário estrutural. Uma variação positiva do saldo ajustado corresponde a uma melhoria do saldo ajustado. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Excluindo o efeito de medidas *one-off*, o saldo das AP fixou-se em -5,0% do PIB, um resultado que traduz um menor agravamento face a 2019, se considerado o impacto daquelas medidas no saldo. O forte agravamento do saldo ajustado em 2020 (-5,7 p.p. do PIB) é explicado principalmente pelo impacto da deterioração do cenário macroeconómico decorrente da crise pandémica, como reflete o contributo negativo de 4,8 p.p. dado pelo ciclo económico. A ação discricionária do Governo (-1,0 p.p., tal como avaliada pela variação do saldo primário estrutural), que traduz em grande medida a resposta orçamental aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados por aquele fenómeno epidemiológico, contribui igualmente para o agravamento do saldo ajustado. A atenuar marginalmente estes efeitos desfavoráveis regista-se uma vez mais os menores encargos com juros que em 2020 beneficiam em 0,1 p.p. a variação do saldo ajustado.

Corrigido dos efeitos do ciclo económico e do impacto das medidas *one-off*, a convergência do saldo estrutural ao objetivo de médio prazo foi interrompida. Com base na informação disponível e na utilização da [metodologia comum](#), estima-se que o saldo estrutural em 2020 tenha sido de -2,1% do PIB (Gráfico 3). Este resultado, que implica uma deterioração do saldo estrutural em 0,9 p.p. face a 2019, constitui um afastamento à trajetória de convergência ao objetivo de médio prazo (OMP), após cinco anos consecutivos de aproximação aquele objetivo. Estes cálculos são condicionais à informação subjacente à projeção macro orçamental de médio prazo, elaborada pelo CFP no âmbito do relatório [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2021-2025](#), em particular a estimativa do hiato do produto que é sensível à evolução do PIB nos anos subsequentes a 2020.⁵

⁵ O impacto da crise pandémica implicou, no ano de 2019, uma forte revisão no hiato do produto estimado pela metodologia comum, o que conduziu a um hiato do produto muito mais positivo. Este facto motivou uma revisão significativa do saldo estrutural face à avaliação efetuada pelo CFP no relatório sobre a evolução orçamental das administrações públicas em 2019, publicado em abril do ano passado. Nesse documento, o CFP estimava um saldo estrutural equilibrado, tendo utilizado para o seu

Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2016 e 2020 (em % do PIB)

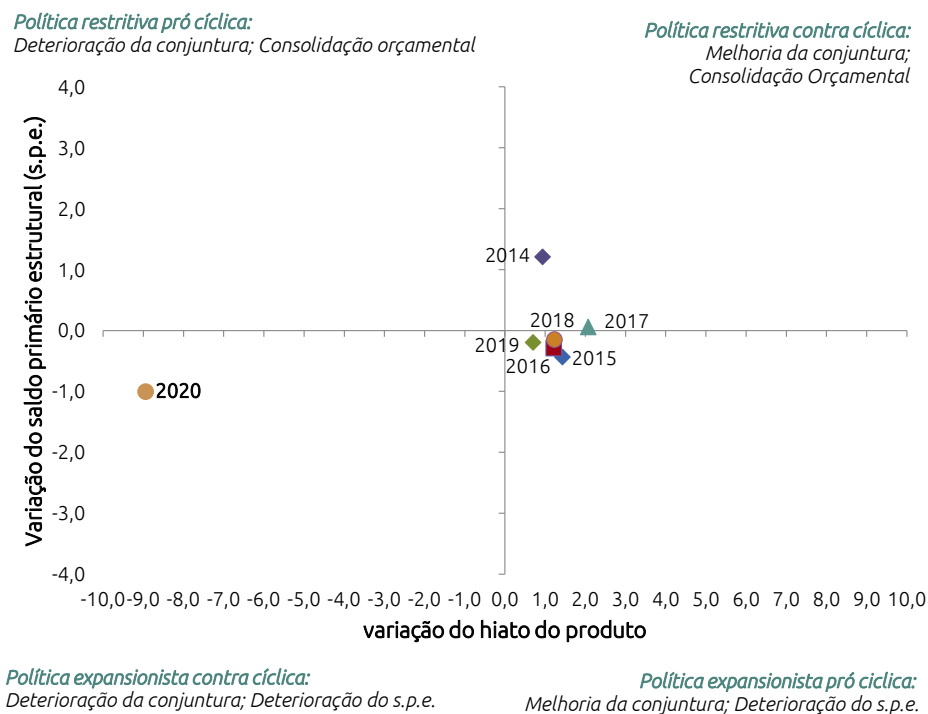


Fonte: INE, Cálculos do CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança. O valor do objetivo de médio prazo aplicável até 2019 é de 0,25% do PIB. O valor mínimo para o OMP foi revisto pelo Governo em 2019 para um saldo estrutural equilibrado. Este novo valor mínimo aplica-se às previsões e resultados dos exercícios orçamentais de 2020 em diante.

No contexto da crise pandémica, as medidas de resposta orçamental conduziram a uma postura expansionista e contracíclica da política orçamental. Os indicadores relativos à variação do saldo primário estrutural (saldo estrutural excluindo os encargos com juros) e à variação do hiato do produto (evolução da conjuntura económica) são indicadores relevantes para aferir a postura da política orçamental, quando analisados de forma conjugada. Em 2020, no contexto de deterioração da conjuntura económica (variação negativa do hiato do produto em 8,9 p.p. do PIB potencial) a variação negativa do saldo primário estrutural (1,0 p.p. do PIB) reflete uma postura expansionista e contracíclica da política orçamental. Este resultado representa uma alteração da postura da política orçamental, face à natureza da orientação de política assumida nos cinco anos anteriores.

cálculo o hiato do produto apresentado no relatório da POE/2020, o qual recalculado com base na metodologia comum, não incorporava os efeitos provocados por aquele fenómeno epidemiológico. A este respeito, recorde-se, que só em maio de 2020 a Comissão Europeia viria a considerar o impacto da crise pandémica nas previsões da Primavera. A magnitude da revisão do saldo estrutural para 2019, coloca, assim, em evidência o reconhecimento de uma metodologia de cálculo que é propensa a revisões, por vezes significativas.

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2020] (em % do PIB)



Fonte: 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 real 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 p.p. do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25 p.p. do PIB. Caso a variação esteja entre -0,25 p.p. do PIB e +0,25 p.p. do PIB a política orçamental é considerada neutra.

2.2 Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a COVID-19

A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (cláusula de salvaguarda)⁶ interrompeu pela primeira vez o normal funcionamento das regras orçamentais, na aplicação da supervisão orçamental. Com esta alteração foi permitido aos Estados-Membros afastarem-se dos requisitos orçamentais normalmente aplicáveis, considerando a situação de recessão económica grave desencadeada pela crise pandémica. Esta cláusula, que não suspende os procedimentos do PEC permitiu a Portugal e aos demais Estados-Membros na vertente preventiva a “desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (...), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo”. Tal permitiu que fossem tomadas em 2020 todas as medidas orçamentais necessárias para responder à crise pandémica. A decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no âmbito de uma avaliação global do estado da economia com base em critérios quantitativos. As atuais indicações preliminares sugerem a aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral ainda durante o ano de 2022, prevendo-se a sua desativação a partir de 2023.

No contexto da crise pandémica, o Conselho da União Europeia recomendou a Portugal que fossem tomadas em 2020 todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação. Esta [recomendação](#) incluía, ainda, a orientação de que, no futuro, “quando as condições económicas o permitirem”, Portugal prosseguisse “políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.” Além desta orientação, recomendava-se o reforço da resiliência do sistema de saúde, assim como a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.

A adoção de medidas orçamentais de resposta à pandemia da COVID-19 e o efeito da ação dos estabilizadores automáticos implicaram, em 2020, um agravamento significativo do saldo orçamental e da dívida pública. O agravamento da posição orçamental em 2020 conduziu a um défice acima do limiar de 3% do PIB previsto no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e um rácio da dívida pública de 133,8% do PIB, que acentuou a sua divergência face ao limite de 60% estabelecido no mesmo tratado. Este último indicador registou um agravamento anual de 16,8 p.p. do PIB, o que interrompeu a trajetória descendente que se verificava desde 2017, anulando, assim, o esforço de redução verificado nestes últimos anos.

2.3 O impacto das medidas de resposta à COVID-19 em 2020

A resposta do Governo aos efeitos económicos e sociais desencadeados pela crise pandémica obrigaram, em 2020, à adoção de um conjunto vasto de medidas de apoio extraordinário direcionadas sobretudo para a proteção do emprego e rendimento das famílias, preservação da atividade das empresas, apoio social e o reforço da capacidade de resposta do sistema de saúde.

⁶ [Comunicação da Comissão ao Conselho da União Europeia sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento.](#)

Os impactos dessas medidas tiveram expressão, não apenas na receita e despesa das administrações, mas também no nível de passivos contingentes, que, através das garantias concedidas a outros sectores da economia, ampliou em muito a exposição de risco das AP no ano de 2020. Tendo por base a estimativa preliminar de impacto das medidas COVID-19 apurada pelo INE, e esclarecimentos adicionais entretanto obtidos junto desta entidade, o CFP procedeu à sistematização das principais medidas que por agregado da receita e da despesa justificam o maior impacto. O Quadro 2 apresenta essas medidas e respetivo impacto.

Quadro 2 – O impacto orçamental das medidas COVID-19 em 2020

	2020	
	M€	% PIB
Receita Total	-1 076,9	-0,5
Receita Fiscal e Contributiva	-1 307,2	-0,6
Receita Fiscal	-730,4	-0,4
IRC Suspensão dos pagamentos por conta	-695,4	-0,3
Suspensão de execuções fiscais	-68,5	0,0
Contribuição solidária da Banca	33,5	0,0
Contribuições Sociais	-576,8	-0,3
Perda de Contribuições da TSU	-505,0	-0,2
Suspensão de pag. de planos prestacionais e proc. de exec. contributiva	-71,8	0,0
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	230,3	0,1
Transferências provenientes da União Europeia	230,3	0,1
Programa Apoiar	142,5	0,1
Programa Adaptar	48,6	0,0
Fundo de Solidariedade da União Europeia	37,5	0,0
Adiantamento de Vacinas	1,2	0,0
Outros	0,5	0,0
Despesa Total	3 526,2	1,7
Consumo Intermédio	640,8	0,3
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	549,9	0,3
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	90,9	0,0
Despesa com pessoal	145,5	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	145,5	0,1
Subsídios	2 155,4	1,1
Layoff	823,2	0,4
Incentivo extraordinário à normalização	469,1	0,2
Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	280,0	0,1
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158,7	0,1
Programa Apoiar do IAPMEI	142,5	0,1
Apoio excepcional à família	82,9	0,0
Complemento estabilização trabalhadores layoff	58,3	0,0
Programa Adaptar	48,6	0,0
Outros apoios às empresas	92,1	0,0
Outra despesa	584,5	0,3
Apoios sociais às famílias	63,4	0,0
Isolamento profilático	62,6	0,0
Programa de apoio à redução tarifária do transporte público	58,9	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	0,0
Prorrogação Subsídio de desemprego	28,7	0,0
Prorrogação Social Desemprego	25,1	0,0
Apoio extraordinário de proteção social	21,8	0,0
Ventiladores e outros SNS	87,7	0,0
Outros equipamentos	36,9	0,0
Outros encargos	19,1	0,0
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	12,2	0,0
Apoio ao teletrabalho	10,8	0,0
Outros apoios	116,4	0,1
Saldo global	-4 603,1	-2,3
Saldo excluído apoios provenientes da União Europeia	-4 373,3	-2,2

Fonte: INE e cálculos do CFP.

Em 2020, o impacto líquido no saldo destas medidas foi negativo em 4603 M€ (2,3% do PIB), determinado em mais de três quartos pelas medidas do lado da despesa (3526,2 M€, ou seja 1,7% do PIB). Os subsídios e o consumo intermédio foram as rubricas que concentraram a maior expressão, ao justificarem cerca de 80% do total da despesa com medidas COVID-19. As medidas de apoio às empresas, com impacto em subsídios (2151 M€) representaram 61% do total da despesa com a crise pandémica, enquanto os consumos intermédios (640,8 M€) absorveram 18% dessa despesa, justificado pelas

medidas na área da saúde, designadamente equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros. A “outra despesa” ascendeu a 0,3% do PIB refletindo os apoios sociais às famílias nos domínios do rendimento e desemprego, da doença pelo novo coronavírus (SARS-Cov-2), bem como, medidas no âmbito do investimento, e de apoios a outras entidades ou instituições que não famílias.

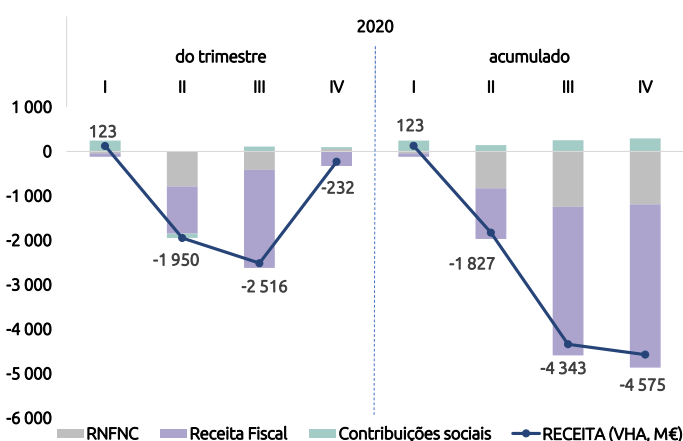
Na receita, o impacto das medidas totalizou 1076,9 M€ (0,5% do PIB) refletindo sobretudo a perda de receita fiscal e contributiva. As medidas de apoio às empresas relativas à isenção contributiva da taxa social única resultante da aplicação do lay-off simplificado, à suspensão dos pagamentos por conta de IRC, e à suspensão de execuções fiscais e contributivas foram determinantes para aquela perda. Em sentido oposto, identificam-se as transferências provenientes da União Europeia, cujo montante de 230 M€ se prestou sobretudo ao financiamento de medidas de apoio às empresas, relativas ao Programa Apoiar e ao Programa Adaptar (191,1 M€).

Além do impacto direto destas medidas no saldo orçamental, identificam-se as garantias concedidas pelas AP a outros sectores da economia. Estes apoios indiretos, contrariamente aos anteriores, constituem um passivo contingente das AP. A eventual materialização de parte dessa responsabilidade pode implicar no futuro despesa pública, com consequências no saldo e na dívida pública, constituindo um risco orçamental futuro. Estas garantias, destinadas sobretudo a apoiar as empresas na sua atividade, em particular, na obtenção de linhas de crédito para apoio de tesouraria e financiamento de investimentos de longo prazo, ascenderam a 7160 M€ em 2020, mais 6212 M€ do que em 2019. As garantias concedidas pelo Fundo Contragarantia Mútuo às sociedades mútuas de garantia foram determinantes para este aumento, ao totalizarem 6960 M€, cerca de 97% do total de garantias concedidas nesse ano pelo sector das AP. A restante parte deveu-se às garantias concedidas pelas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira e pelo Estado, este último através da Direção Geral do Tesouro e Finanças.

2.4 Análise da receita

Em 2020, a receita das AP foi penalizada pela evolução negativa da quase totalidade das suas rubricas com exceção das contribuições sociais e da receita de capital. A receita fiscal foi determinante para a quebra da receita pública, refletindo a conjuntura macroeconómica adversa. A receita não fiscal e não contributiva acompanhou essa redução, ainda que em menor dimensão, traduzindo, maioritariamente, o comportamento negativo das vendas de bens e serviços e dos dividendos recebidos pelas AP.

Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita das AP
(VH, M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: "VH" designa variação homóloga.

A receita fiscal e contributiva, penalizada integralmente pelo comportamento negativo da receita dos impostos, deu o maior contributo para o decréscimo da receita das AP. Em 2020, a receita das AP totalizou 86 587 M€, menos 4575 M€ do que o registado no ano precedente (Gráfico 5 e Quadro 4). Este decréscimo foi explicado, em cerca de três quartos, pela receita fiscal e contributiva e, em particular, pela receita tributária que justificou a totalidade do decréscimo deste agregado. Em termos relativos, a receita pública registou uma variação anual de -5% (Quadro 4) ligeiramente acima da variação observada para o PIB nominal (-5,4%). Consequentemente, o peso da receita das AP atingiu 42,8% do PIB, aumentando 0,2 p.p. face ao valor registado em 2019 (42,6% do PIB).

O decréscimo da receita fiscal em 2020 deveu-se, maioritariamente, ao comportamento desfavorável da receita proveniente da tributação indireta. A receita fiscal diminuiu 3677 M€ (-6,9%) traduzindo, em quase 80%, a evolução negativa da receita proveniente dos impostos indiretos (-2908 M€). Em termos relativos, esta rubrica registou uma variação anual de -9,1%, uma quebra superior à do consumo privado nominal (-5%). O decréscimo da tributação indireta refletiu, maioritariamente, o desempenho desfavorável do IVA (-1994 M€; -10,6%), acompanhado, em menor escala, pela generalidade dos outros impostos desta categoria (Quadro 3), em particular pelo ISP (-344 M€; -9,4%) e pelo ISV (-296 M€; -39,8%), que refletiram o contexto de menor mobilidade verificado em 2020. Nos impostos diretos, o decréscimo anual de 768 M€ (-3,7%) deveu-se, integralmente, ao IRC (-1137 M€; -17,1%) e aos Outros impostos diretos (-51 M€; -8,3%). Em contraste, o IRS apresentou um crescimento de 3,1% (419 M€), acima, inclusivamente, da variação anual registada para a totalidade das remunerações (1,1%), não obstante o enquadramento macroeconómico adverso.

Quadro 3 – Receita Fiscal das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	Execução Orçamental		Variação								
	Anual		jan.-set./20			out.-dez./20			Anual		
	2019	2020	M€	Tvh %	Ctvh (p.p.)	M€	Tvh %	Ctvh (p.p.)	M€	Tvh %	Ctvha (p.p.)
RECEITA FISCAL	52 915	49 238	-3 349	-8,7	-8,7	-328	-2,3	-2,3	-3 677	-6,9	-6,9
Imp. Indiretos	32 066	29 157	-2 290	-9,7	-5,9	-618	-7,4	-4,3	-2 908	-9,1	-5,5
IVA	18 786	16 792	-1 509	-11,0	-3,9	-485	-9,6	-3,4	-1 994	-10,6	-3,8
IECs, dos quais:	5 430	5 017	-335	-8,1	-0,9	-78	-6,0	-0,5	-413	-7,6	-0,8
ISP	3 642	3 298	-291	-10,6	-0,8	-53	-5,8	-0,4	-344	-9,4	-0,6
IT	1 467	1 474	32	2,8	0,1	-25	-7,6	-0,2	7	0,5	0,0
IABA	302	241	-45	-20,2	-0,1	-16	-19,9	-0,1	-61	-20,1	-0,1
IMI (c/ AIMI)	1 686	1 649	-24	-1,9	-0,1	-14	-3,2	-0,1	-37	-2,2	-0,1
ISV	743	447	-249	-42,6	-0,6	-47	-29,6	-0,3	-296	-39,8	-0,6
IMT	1 011	949	-84	-11,3	-0,2	22	8,5	0,2	-62	-6,1	-0,1
Outros imp. indiretos	4 409	4 303	-90	-2,8	-0,2	-17	-1,4	-0,1	-106	-2,4	-0,2
Imp. diretos	20 849	20 081	-1 058	-7,0	-2,7	290	5,0	2,0	-768	-3,7	-1,5
IRS	13 580	13 998	255	2,7	0,7	164	4,0	1,2	419	3,1	0,8
IRC	6 662	5 526	-1 279	-25,3	-3,3	142	8,9	1,0	-1 137	-17,1	-2,1
Outros imp. diretos	607	557	-34	-7,6	-0,1	-16	-10,6	-0,1	-51	-8,3	-0,1

Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP. | Notas: A desagregação da execução dos impostos indiretos e impostos diretos é da exclusiva responsabilidade do CFP, correspondendo ao cálculo em contas nacionais efetuado com base nos dados na ótica de caixa fornecidos pela AT.

Caixa 1 – Evolução trimestral da receita acumulada de IRS, IRC e IVA

Esta Caixa analisa os contributos da receita bruta e dos reembolsos na evolução dos três impostos mais relevantes no sistema fiscal português ao longo de 2020.

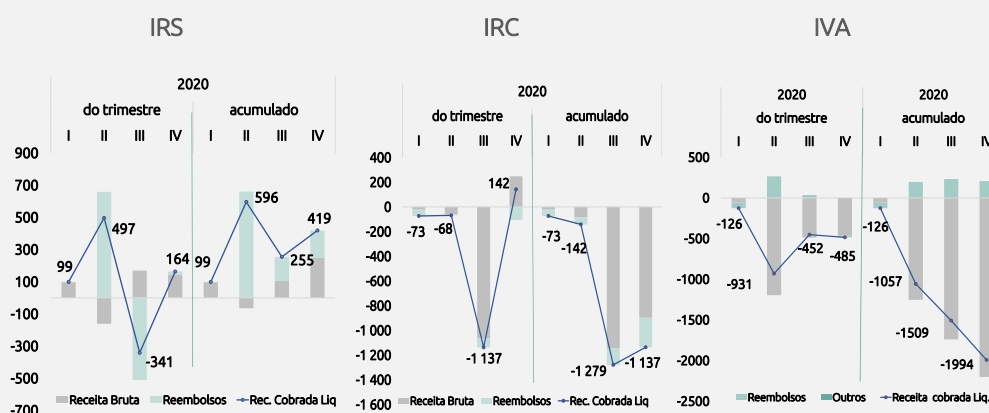
IRS: A receita líquida de IRS aumentou 419 M€ (3,1%) face ao ano anterior, em resultado, quer do comportamento positivo da receita bruta do imposto (250 M€; 1,5%), quer da diminuição do volume de reembolsos pagos aos sujeitos passivos (-169 M€; -5,5%). O decréscimo dos reembolsos resultou, em parte, da redução das taxas de retenção na fonte de IRS ocorrida no ano de 2019. Por seu turno, o desempenho da receita bruta do imposto traduziu, essencialmente, o crescimento registado nas notas de cobrança (169 M€; 10,1%) e nas retenções na fonte (99 M€; 0,7%), que mais do que compensaram o decréscimo da cobrança coerciva (-25 M€; -9,6%). No que respeita às retenções na fonte, destacam-se os crescimentos verificados nas retenções na fonte provenientes de rendimentos de trabalho dependente (229 M€; 2,3%) e de pensões (69 M€; 2,4%), que contrariam os decréscimos registados nas retenções na fonte de capitais (-133 M€; -14,5%), de rendimentos profissionais e empresariais (-57 M€; -8,9%) e de rendimentos prediais (-17 M€; -5,2%). Em termos trimestrais, verificou-se que a receita líquida do imposto apresentou variações homólogas positivas em todos os trimestres do ano, com exceção do terceiro, uma vez que, neste trimestre, o volume de reembolsos pagos aos sujeitos passivos aumentou substancialmente, quando comparado com o mesmo período do ano anterior.

IRC: A variação anual da receita líquida deste imposto, em 2020, situou-se em -1137 M€ (-17,1%) traduzindo, tanto a diminuição da sua receita bruta (-898 M€; -11,1%), como o aumento dos reembolsos (239 M€; 17,2%). A justificar o decréscimo na receita bruta do IRC esteve, maioritariamente, a diminuição da receita proveniente dos três pagamentos por conta do imposto (-630 M€; -14,9%). Este desempenho resultou, essencialmente, das medidas introduzidas com o OE/2020 revisto e que permitiram a redução do montante de imposto a entregar ao Estado no ano de 2020. Relativamente à receita bruta de IRC, destacam-se ainda os decréscimos registados nas retenções na fonte (-153 M€; -15,7%), bem como a variação negativa observada na autoliquidação (-125 M€; -6,2%). Ao longo dos três primeiros trimestres

do ano, registaram-se quedas homólogas da receita líquida de IRC por via, quer da diminuição da receita bruta do imposto, quer do aumento dos reembolsos pagos aos agentes económicos. No quarto trimestre, a receita líquida de IRC cresceu 142 M€ em termos homólogos, em resultado do incremento da sua receita bruta que beneficiou do aumento do montante pago por via do terceiro pagamento por conta de 2020.

IVA: A receita bruta de IVA diminuiu 8,9% em 2020, pressionada por uma conjuntura macroeconómica adversa desencadeada pela crise pandémica. Consequentemente, e apesar de os reembolsos terem diminuído 3,6%, a receita líquida do imposto registou um decréscimo anual de 10,6%. Neste contexto, a receita de IVA foi responsável por mais de dois terços da redução anual da receita proveniente dos impostos indiretos e por mais de metade (cerca de 54%) da diminuição da receita fiscal em 2020. Em termos de evolução intra-anual, verificou-se que a receita bruta do imposto decresceu ao longo dos quatro trimestres do ano, fazendo com que, mesmo com a diminuição dos reembolsos pagos no segundo e terceiro trimestres, a receita líquida de IVA tenha registado variações homólogas negativas ao longo de todos os trimestres do ano.

Gráfico 6 – Decomposição da variação homóloga trimestral e acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€)



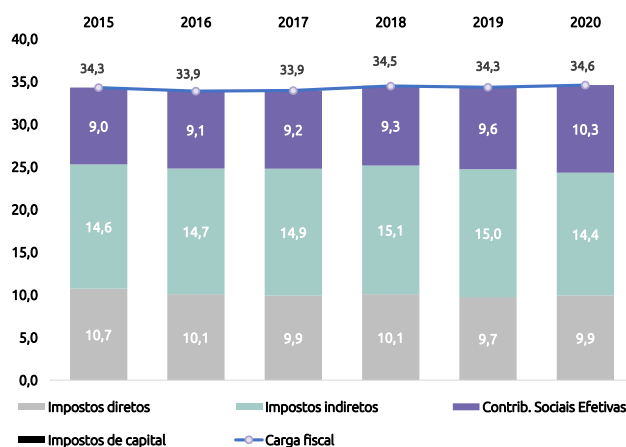
Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados fornecidos pela AT. Os reembolsos estão representados enquanto contributos para a variação da receita líquida, assim um contributo positivo/negativo dos reembolsos corresponde a uma variação homóloga negativa/positiva dos reembolsos, o que favorece/penaliza a variação da receita cobrada líquida.

As contribuições sociais registaram uma variação anual positiva em 2020, evoluindo em sentido contrário ao da maioria das rubricas da receita das AP. O aumento da receita proveniente das contribuições sociais situou-se em 292 M€ (1,2%), compensando, ainda que parcialmente, o decréscimo observado no conjunto da receita pública. Destaque-se, dentro desta rubrica, o comportamento das contribuições sociais efetivas que, com uma variação absoluta de 237 M€, explicaram mais de 80% do aumento do conjunto das contribuições sociais. Em termos relativos, o crescimento anual das contribuições sociais efetivas situou-se em 1,2%, sensivelmente em linha com a dinâmica apresentada pelas remunerações (1,1%). Esta evolução encontra-se influenciada pelo tratamento

estatístico adotada pelo INE para refletir a perda de receita relativa à Isenção do pagamento da Taxa Social Única (TSU).^{7,8}

Em 2020, a carga fiscal subiu 0,3 p.p. do PIB face ao ano anterior, em resultado de uma evolução do PIB nominal, inferior ao verificado para os impostos diretos e para as contribuições sociais efetivas. A carga fiscal, medida pela receita de impostos e de contribuições sociais efetivas arrecadadas pelas AP, elevou-se para 34,6% do PIB,⁹ mais 0,3 p.p. do PIB do que o verificado em 2019, refletindo o maior peso das contribuições sociais efetivas (10,3% do PIB em 2020 vs. 9,6% do PIB em 2019) e dos impostos diretos (9,9% do PIB em 2020 vs. 9,7% do PIB em 2019,) responsáveis pelo crescimento deste indicador. O aumento do peso destas duas componentes no PIB está relacionado com o facto de, no ano de 2020, se terem registado crescimentos nas contribuições sociais efetivas e no IRS (principal rubrica dentro dos impostos diretos) que, refletindo, em parte, a subida nas remunerações pagas na economia (1,1%), foram superiores à evolução do PIB nominal (-5,4%). Em sentido oposto, estiveram os impostos indiretos, cujo peso passou de 15% do PIB em 2019 para 14,4% do PIB em 2020, determinado por uma diminuição da receita proveniente da tributação indireta, mais pronunciada do que a observada para o PIB nominal.

Gráfico 7 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2015-2020 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. O valor da carga fiscal calculado corresponde à receita de impostos e de contribuições sociais

⁷ Este tratamento estatístico reflete uma imputação sem impacto no saldo das AP. A isenção da TSU às empresas foi assegurada por uma transferência do Estado para a Segurança Social de modo a financiar essa perda de receita contributiva. O tratamento estatístico adotado em contabilidade nacional consistiu na reclassificação no subsector Estado, daquela transferência como um subsídio às empresas (S11). No Sector das Sociedades Não Financeiras foi contabilizado com um subsídio à produção, enquanto no Fundos de Segurança Social (FSS). Portanto em termos do sector das AP verificou-se uma reclassificação de uma transferência do Estado para subsídios, enquanto no subsector dos FSS se verificou uma reclassificação das transferências recebidas do Estado para contribuições sociais efetivas recebidas.

⁸ Para mais detalhe consultar a secção 2.3 deste documento.

⁹ A carga fiscal apurada pelo INE para os anos de 2019 e 2020 foi respetivamente de 34,5% e 34,8% do PIB. Estes valores diferem dos considerados no presente relatório, pelo facto da autoridade estatística nacional considerar no cálculo daquele indicador, informação relativa a outros subsectores institucionais, concretamente o Resto do Mundo, instituições da União Europeia (S212).

efetivas arrecadadas pelo sector das AP (S13). Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Os decréscimos registados nas vendas e na “outra receita corrente” determinaram a queda do conjunto da receita não fiscal e não contributiva em 2020. Invertendo a tendência de crescimento que havia sido retomada em 2018, registou-se um decréscimo de 9,2% (-1190 M€) na receita não fiscal e não contributiva de 2020. Esta variação ficou a dever-se, quer à diminuição das vendas de bens e serviços (-863 M€; -11,6%), refletindo o menor nível de atividade económica, quer ao decréscimo da outra receita corrente¹⁰ (-462 M€; -9,5%), explicado, maioritariamente, pelo menor montante de dividendos recebidos pelas AP (-261 M€; -24,3%) e que traduziram, sobretudo, a diminuição dos dividendos distribuídos pelo BdP e a não distribuição de dividendos por parte da CGD. A receita de capital compensou parcialmente estas quedas, ao registar um crescimento anual de 19,9% (135 M€). Para esta evolução contribuíram em maior dimensão, as transferências de capital provenientes do resto do mundo (70 M€; 13,1%), que refletiram, em parte, o crescimento das verbas disponibilizadas pela UE no âmbito do financiamento de medidas de resposta à crise pandémica. As transferências de capital recebidas dos outros sectores da economia explicam o restante crescimento (64 M€; 46,8%), no qual se inclui o menor montante de recuperação em 2020 da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP) (36,4 M€ em 2020 vs. 54,8 M€ em 2019).

¹⁰ Ainda no âmbito da “Outra receita corrente”, destaque-se o decréscimo de 86 M€ registado nas transferências correntes, que resultou de uma quebra de 400 M€ das transferências correntes diversas, explicadas, essencialmente, pela diminuição das multas e outras penalidades em 2020. Este decréscimo mais do que anulou o crescimento de 314 M€ observado na rubrica da cooperação internacional corrente, que refletiu, em parte, as medidas de apoio recebidas no âmbito da resposta à pandemia de COVID-19.

Quadro 4 – Conta das Administrações Públicas

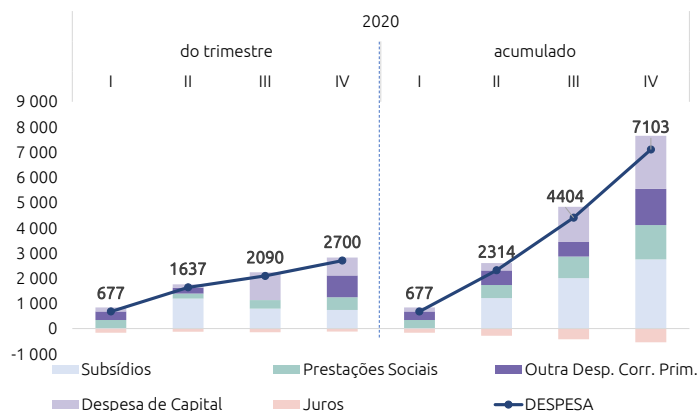
	M€		% do PIB		Variação			
	2019	2020	2019	2020	Anual			
					%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	91 161	86 587	42,6	42,8	-5,0	-5,0	-4 575	0,2
Receita corrente	90 486	85 776	42,3	42,4	-5,2	-5,2	-4 709	0,1
Receita fiscal	52 915	49 238	24,7	24,3	-6,9	-4,0	-3 677	-0,4
Impostos indiretos	32 066	29 157	15,0	14,4	-9,1	-3,2	-2 908	-0,6
Impostos diretos	20 849	20 081	9,7	9,9	-3,7	-0,8	-768	0,2
Contribuições sociais	25 274	25 566	11,8	12,6	1,2	0,3	292	0,8
Das quais: efetivas	20 550	20 786	9,6	10,3	1,2	0,3	237	0,7
Vendas e outras receitas correntes	12 296	10 971	5,7	5,4	-10,8	-1,5	-1 325	-0,3
Vendas de bens e serviços	7 425	6 562	3,5	3,2	-11,6	-0,9	-863	-0,2
Outra receita corrente	4 871	4 409	2,3	2,2	-9,5	-0,5	-462	-0,1
Receitas de capital	676	811	0,3	0,4	19,9	0,1	135	0,1
Despesa Total	90 984	98 088	42,5	48,4	7,8	7,8	7 103	5,9
Despesa primária	84 654	92 301	39,6	45,6	9,0	8,4	7 648	6,0
Despesa corrente primária	78 402	83 947	36,6	41,5	7,1	6,1	5 545	4,8
Consumo intermédio	11 149	11 307	5,2	5,6	1,4	0,2	157	0,4
Despesas com pessoal	22 905	23 744	10,7	11,7	3,7	0,9	838	1,0
Prestações sociais	38 745	40 111	18,1	19,8	3,5	1,5	1 367	1,7
que não em espécie	34 760	36 188	16,2	17,9	4,1	1,6	1 428	1,6
em espécie	3 985	3 924	1,9	1,9	-1,5	-0,1	-62	0,1
Subsídios	853	3 596	0,4	1,8	321,8	3,0	2 744	1,4
Outra despesa corrente	4 750	5 188	2,2	2,6	9,2	0,5	439	0,3
Despesas de capital	6 252	8 355	2,9	4,1	33,6	2,3	2 103	1,2
FBCF	4 015	4 455	1,9	2,2	11,0	0,5	440	0,3
Outras despesas de capital	2 237	3 900	1,0	1,9	74,3	1,8	1 663	0,9
Juros	6 331	5 786	3,0	2,9	-8,6	-0,6	-544	-0,1
Saldo global	177	-11 501	0,1	-5,7	:	:	-11 678	-5,8
Saldo primário	6 508	-5 715	3,0	-2,8	:	:	-12 223	-5,9
Receita fiscal e contributiva	78 189	74 805	36,5	36,9	-4,3	-3,7	-3 385	0,4
Receita não fiscal e não contributiva	12 972	11 782	6,1	5,8	-9,2	-1,3	-1 190	-0,2
Carga fiscal	73 464	70 024	34,3	34,6	-4,7	-3,8	-3 440	0,2
Despesa Corrente	84 732	89 733	39,6	44,3	5,9	5,5	5 000	4,7
PIB nominal	213 949	202 466	:	:	-5,4	:	-11 484	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de medidas *one-off*.

2.5 Análise da despesa

A despesa pública registou um forte aumento no ano de 2020, pressionada pelo impacto das medidas adotadas em resposta à pandemia (com maior incidência na despesa com subsídios e prestações sociais) e do empréstimo do Estado à TAP Air Portugal (contabilizado na rubrica "outras despesas de capital"). A única despesa que diminuiu face a 2019 foram os encargos com juros.

Gráfico 8 – Contributos para a variação da despesa pública em 2020 (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: os valores correspondem a variações face a 2019 e não estão ajustados de medidas *one-off*.

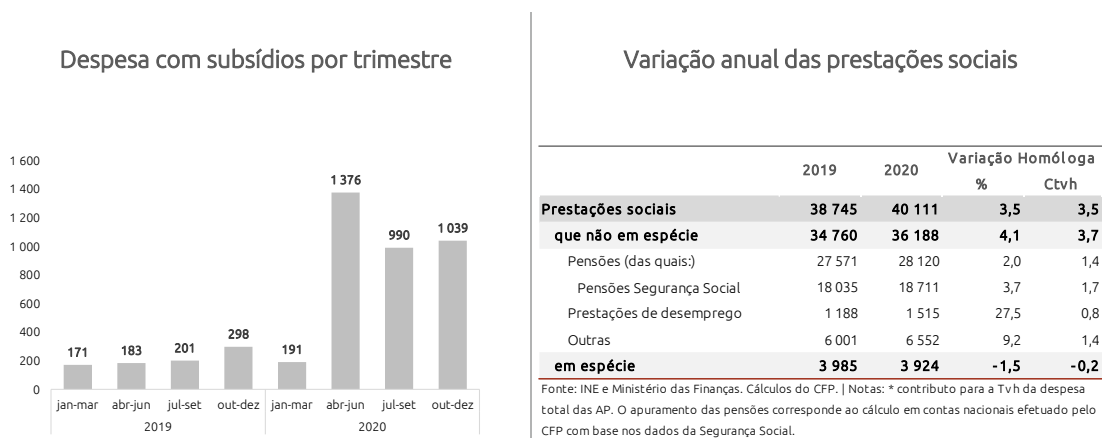
O crescimento da despesa pública acelerou de 2,5% em 2019 para 7,8% em 2020. A despesa das AP totalizou 98 088 M€ em 2020, tendo registado um aumento de 7103 M€ face ao ano anterior, do qual cerca de metade decorre do impacto direto de medidas excecionais de apoio no contexto da pandemia por COVID-19 (3526 M€, como se observa no Quadro 2 da secção 2.3). Esse impacto incidiu maioritariamente sobre a despesa corrente primária, cujo acréscimo de 5545 M€ foi quase o dobro do verificado no ano precedente. A referida aceleração da despesa pública deveu-se também ao facto de a despesa de capital ter aumentado 2103 M€, após ter estabilizado em 2019. Os encargos com juros foram a única rubrica da despesa pública que registou uma redução em 2020 (-544 M€) – Gráfico 8. Após ter baixado nos dois anos anteriores, o peso da despesa pública no valor da riqueza gerada no país aumentou 5,9 p.p. em 2020, atingindo 48,4% do PIB, o valor mais elevado desde 2014. A dimensão dessa variação do rácio está influenciada por um considerável efeito do denominador, já que o PIB nominal diminuiu 5,4% em 2020 (Quadro 4).

Cerca de metade do aumento da despesa corrente primária é explicado pelo comportamento dos subsídios, influenciado pelo impacto das medidas adotadas no contexto da COVID-19. A despesa com subsídios atingiu 3596 M€ em 2020, mais 2744 M€ do que no ano anterior,¹¹ dos quais 2155 M€ decorreram do impacto das referidas medidas (que foi bastante notório a partir do 2.º trimestre de 2020, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 9). Do conjunto de medidas COVID-19 com impacto nesta rubrica, destacam-se sobretudo as associadas ao *lay-off* simplificado (823 M€), ao incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (469 M€),¹² ao apoio extraordinário na sequência da redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (280 M€) e ao mecanismo de apoio à retoma progressiva (159 M€). Em contas nacionais, estas medidas COVID-19 são consideradas como subsídios à produção concedidos pelas AP.

¹¹ Entre 2016 e 2019, a despesa com subsídios totalizou 850 M€ em termos médios.

¹² Este montante incorpora uma majoração de 185 M€ face ao registado em 2020 na ótica da contabilidade orçamental pública, pelo facto do pagamento deste apoio, ocorrido em janeiro de 2021 (185 M€), ser relativo ao ano de 2020.

Gráfico 9 – Evolução da despesa com subsídios e prestações sociais (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A despesa com prestações sociais aumentou novamente de forma muito expressiva.

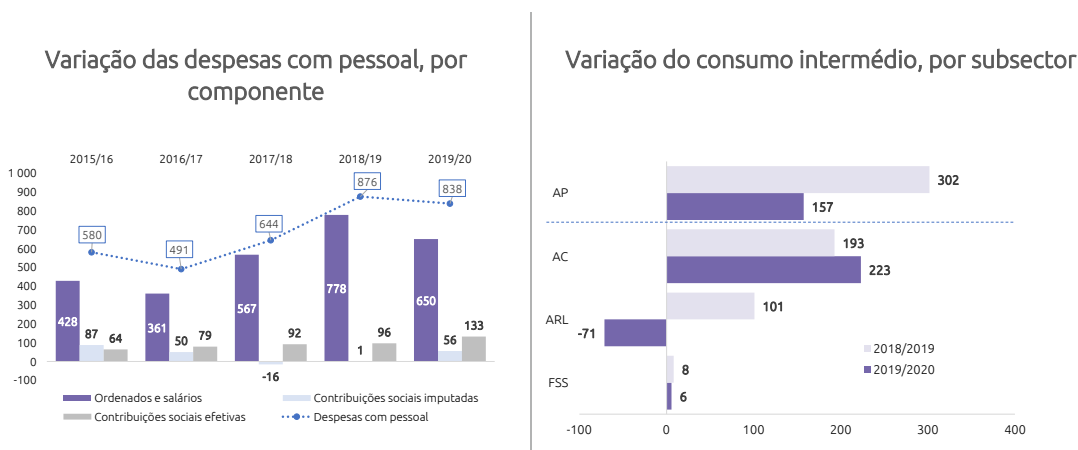
Esta despesa atingiu 40 111 M€ em 2020, mais 1367 M€ do que no ano precedente. No triénio 2018-2020 a despesa com prestações sociais registou um aumento médio anual de 1366 M€, cerca de 2,6 vezes superior ao observado no triénio anterior (519 M€). O aumento face a 2019 é explicado pelas prestações sociais que não em espécie (+1428 M€). Por um lado, salienta-se o acréscimo da despesa com pensões do regime da segurança social em 676 M€, dos quais 389 M€ respeitantes às pensões de velhice¹³ e 111 M€ relativos à parcela de atualização extraordinária das pensões daquele regime. Por outro lado, os efeitos decorrentes do contexto de pandemia contribuíram para um acréscimo das prestações de desemprego (+327 M€) e das “outras prestações que não em espécie” (+552 M€ ou 9,2%, como se observa no painel direito do Gráfico 9), este último influenciado pelo impacto de medidas de apoio social entretanto adotadas. Refira-se que o crescimento das prestações sociais desacelerou de 4,0% em 2019 para 3,5% em 2020 porque as prestações sociais em espécie diminuíram 1,5% em 2020, após terem crescido 5,0% no ano anterior. Essa redução é justificada por menores encargos com parcerias público-privadas da saúde e com meios complementares de diagnóstico e terapêutica.

As despesas com pessoal aumentaram 838 M€ ou 3,7%, fixando-se em 23 744 M€ em 2020 e aproximando-se do máximo registado no ano de 2010. Como se observa no painel esquerdo do Gráfico 10, foi o quinto ano consecutivo em que esta rubrica registou um aumento, tendo este sido muito semelhante ao registado em 2019 (876 M€). Caso este crescimento se mantenha no corrente ano (tal como está previsto na POE/2021), as despesas com pessoal alcançarão o valor máximo registado em 2010 (24 576 M€). Mais de três quartos do acréscimo verificado em 2020 ocorreu na despesa com ordenados e salários (+650 M€, dos quais 522 M€ na AC), refletindo sobretudo os seguintes efeitos: i) o final do processo de descongelamento gradual de carreiras na administração pública em dezembro de 2019; ii) o impacto da revisão de carreiras e de

¹³ Esta variação decorre não só da atualização regular das pensões prevista no artigo 2.º da [Portaria n.º 28/2020](#), de 31 de janeiro, mas também do aumento do número de pensionistas de velhice em 20 691 no ano de 2020, mais do dobro do acréscimo verificado no ano anterior (+9384), de acordo com [dados anuais publicados](#) pelo Instituto da Segurança Social.

outros direitos; iii) o aumento do número de efetivos e;¹⁴ iv) a atualização das bases remuneratórias na administração pública.¹⁵

Gráfico 10 – Variação das despesas com pessoal e do consumo intermédio (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: AP – Administrações Públicas; AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social.

O consumo intermédio e a “outra despesa corrente” foram as rubricas que registaram o aumento menos expressivo no âmbito da despesa corrente primária. O consumo intermédio ascendeu a 11 307 M€ em 2020, mais 157 M€ (ou 1,4%) do que em 2019. Esta evolução é justificada pelo acréscimo de 223 M€ ocorrido na AC, impulsionado pelas despesas do sector da saúde no contexto da pandemia (+301 M€, maioritariamente nas entidades públicas empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde).¹⁶ Contudo, o crescimento do consumo intermédio do conjunto das AP em 2020 corresponde a cerca de metade do verificado no ano precedente (de 302 M€ ou 2,8%). Esta desaceleração é explicada pelo facto de o consumo intermédio na administração regional e local ter diminuído 71 M€, após ter aumentado 101 M€ em 2019 (painel direito do Gráfico 10). Na “outra despesa corrente” o acréscimo foi de 439 M€, dos quais cerca de dois terços devido à contribuição financeira para a União Europeia, cujo aumento de 290 M€ reflete em grande medida o financiamento das medidas que compõem o quadro da resposta da União Europeia aos efeitos do surto da doença COVID-19.

A despesa de capital cresceu 2,3% na sequência de um aumento das “outras despesas de capital” e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). A despesa de capital totalizou 8355 M€, tendo registado um acréscimo de 2103 M€ face a 2019, dos quais 440 M€ na FBCF e 1663 M€ nas “outras despesas de capital”. Esta última variação reflete

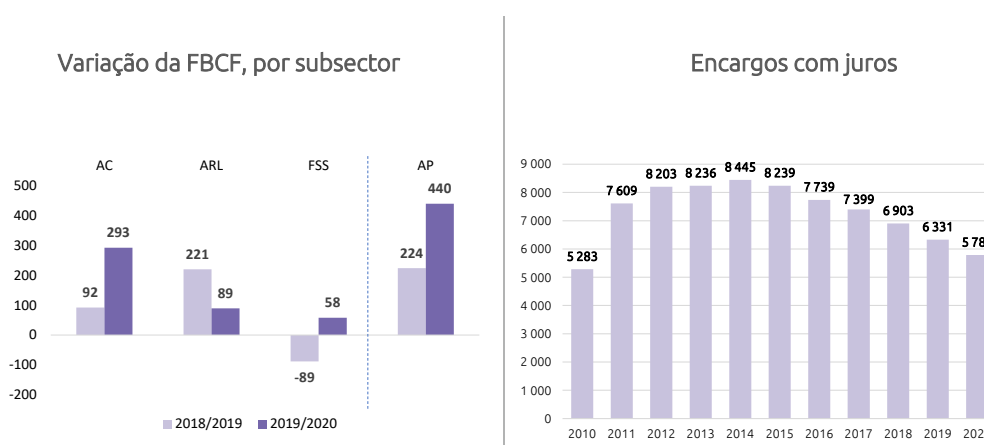
¹⁴ O número médio de trabalhadores das AP aumentou 2,2% em 2020, de acordo com [dados provisórios publicados pela DGAEP](#).

¹⁵ Nos termos do [Decreto-Lei n.º 10-B/2020](#), de 20 de março, as remunerações base acima de 691,06 € tiveram um aumento de 0,3%; as remunerações entre 683,14€ e 691,13€ foram atualizadas para 693,13€, enquanto as remunerações entre 635,07€ e 683,13€ subiram 10 €. Estas atualizações produziram efeitos desde 1 de janeiro de 2020.

¹⁶ Em sentido contrário, refira-se que em 2020 a despesa com PPP rodoviárias totalizou 1314 M€, menos 16 M€ do que no ano precedente.

sobretudo o registo, como transferências de capital, do empréstimo da DGTF à TAP Air Portugal em 2020 no montante de 1200 M€. ¹⁷ Quanto à FBCF, cresceu pelo quarto ano consecutivo, tendo atingido 4455 M€ em 2020. O acréscimo verificado no ano passado foi de 440 M€ (impulsionado pelo investimento em “habitações” e em “outros edifícios e construções”), do qual cerca de dois terços são justificados pela AC (painel esquerdo do Gráfico 11). Foi também este subsector que deu o maior contributo para que a taxa de crescimento da FBCF do conjunto das AP tenha acelerado de 5,9% em 2019 para 11,0% em 2020. ¹⁸ A FBCF atingiu 2,2% do PIB em 2020, na sequência de um aumento de 0,3 p.p. face ao ano anterior para o qual contribuiu bastante o já referido efeito do denominador. ¹⁹ Trata-se do valor mais elevado desde 2015, ano em que o rácio se fixou em 2,3% do PIB.

Gráfico 11 – Evolução da FBCF e dos encargos com juros (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: AP – Administrações Públicas; AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social.

Os encargos com juros foram a única rubrica da despesa pública que registou uma redução face a 2019. A despesa com juros totalizou 5786 M€ em 2020, menos 544 M€ (ou -8,6%) do que no ano precedente, sobretudo devido a menores encargos com juros de Obrigações do Tesouro e de Certificados do Tesouro. Foi o sexto ano consecutivo em

¹⁷ O aumento das “outras despesas de capital” reflete também: i) o efeito de base decorrente do recebimento de 273,9 M€ pelo município de Lisboa em 2019, na sequência da venda de terrenos da antiga Feira Popular (valor que, em contas nacionais foi abatido às “outras despesas de capital” no ano de 2019); ii) o impacto da garantia do Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA Air Açores em 2020 (132 M€); iii) o registo em 2020 da obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a agentes da PSP e da GNR, resultante de uma sentença de tribunal (114 M€); iv) o pagamento de ativos por impostos diferidos (143,5 M€); v) a 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 para o Fundo de Garantia de Depósitos (80 M€). Em termos globais estes fatores contribuíram para um aumento das “outras despesas de capital” de 743 M€, impacto que foi atenuado pelo efeito de base decorrente da decisão judicial de compensação do Estado à concessionária Autoestradas do Douro Litoral (que implicou o registo de 219 M€ como transferência de capital no ano de 2019) e pela diminuição do montante da injeção de capital no Novo Banco em 2020, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente (foram transferidos 1035 M€, menos 114 M€ do que em 2019).

¹⁸ Para esta evolução foi determinante o impulso do investimento verificado no 4.º trimestre de 2020, período em que a FBCF registou um crescimento homólogo de 20,9%.

¹⁹ Caso tivesse sido atingido o produto nominal projetado pelo MF no OE/2020 (antes da pandemia), a FBCF teria correspondido a 2,0% do PIB em 2020.

que esta rubrica contribuiu para conter o crescimento da despesa pública, acumulando uma redução de 2658 M€ desde o máximo atingido no ano de 2014. Assim, a despesa com juros já se encontra apenas cerca de 500 M€ acima do valor registado no ano anterior ao pedido de assistência financeira externa (painel direito do Gráfico 11). Mesmo considerando o já referido efeito do denominador em 2020, a despesa com juros em percentagem do PIB prosseguiu a trajetória descendente evidenciada nos últimos anos e fixou-se em 2,9%, menos 2,0 p.p. do que em 2014 (dos quais -0,1 p.p. no ano passado).

Caixa 2 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2020

Nesta Caixa analisa-se a gestão dos instrumentos de controlo orçamental efetuada pelo MF em 2020. A informação é apresentada na ótica da contabilidade orçamental pública, mas os valores são idênticos em contas nacionais.

1 - Cativações orçamentais

As cativações orçamentais correspondem à retenção de uma parte das dotações de despesa dos serviços e organismos da AC, com o objetivo de assegurar um controlo flexível da execução orçamental. A utilização condicionada das dotações orçamentais para 2020 foi definida no artigo 3.º da Lei do OE/2020. Esta norma manteve em vigor a utilização condicionada estabelecida na Lei do OE/2019 relativamente a algumas dotações orçamentais das entidades da AC, sujeita a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.¹

De acordo com a informação provisória enviada pela DGO, as cativações iniciais sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da AC para 2020, incluindo as que incidiram sobre a reserva orçamental, totalizaram 1025 M€, às quais acresceram cativações efetuadas durante a execução orçamental no valor de 34 M€. Com se observa no painel esquerdo do Gráfico 12, esse montante de cativos iniciais foi o mais baixo dos últimos anos, o que também decorre do facto de no ano passado não ter sido publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental, no âmbito do qual habitualmente se procede a cativações adicionais (sobretudo na rubrica de despesas com pessoal, cujas cativações iniciais rondaram os 200 M€ em 2019 e praticamente não tiveram expressão em 2020).

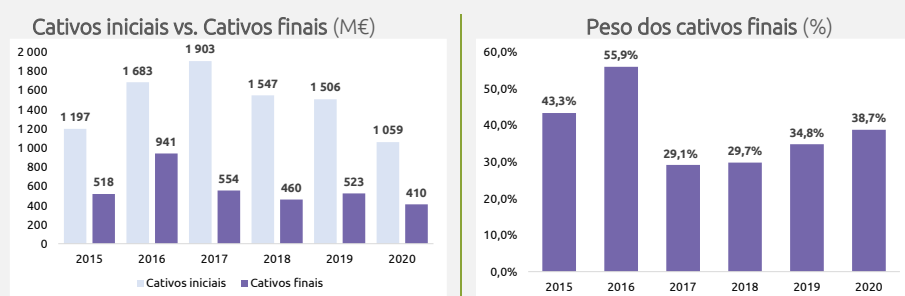
Quadro 5 – Cativações sobre a despesa efetiva da AC em 2020 (em M€)

	Cativações		Descativações		Cativos finais	
	iniciais	execução	Valor	Grau	Valor	Grau
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/[(1)+(2)]	(5)	(6)=(5)/(1+2)
Despesas correntes:	994	33	640	62,3%	387	37,7%
Despesas com pessoal	0,1	6	6	99,1%	0	0,9%
Aquisição de bens e serviços	535	24	292	52,1%	268	47,9%
Juros e outros encargos	0,2	0	0	0,0%	0,2	100,0%
Transferências correntes	5	0,1	4	79,6%	1	20,4%
Subsídios	0,004	0	0	0,0%	0,004	100,0%
Outras despesas correntes	454	3	339	74,2%	118	25,8%
- Reserva orçamental	454	3	339	74,3%	117	25,7%
Despesas de capital:	32	1	9	27,8%	24	72,2%
Aquisição de bens de capital	22	1	9	39,1%	14	60,9%
Transferências de capital	10	0,04	0	1,5%	10	98,5%
Total	1 025	34	649	61,3%	410	38,7%

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública; dados provisórios registados nos sistemas de informação a 31/12/2020 (SFA) e 15/01/2021 (Serviços Integrados); inclui a reserva orçamental, mas não inclui ativos nem passivos financeiros; o quadro não inclui os cativos reflexos que incidiram sobre as verbas transferidas do OE para as entidades com autonomia financeira; os cativos na execução correspondem aos cativos adicionais efetuados pelas entidades ao abrigo do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) para 2019 (em vigor uma vez que o DLEO para 2020 não foi publicado).

Os dados provisórios apontam para que no ano de 2020 tenham sido descativados 649 M€, tendo os cativos finais ascendido a 410 M€, dos quais cerca de dois terços na despesa com a aquisição de bens e serviços. Trata-se do valor mais baixo registado nos últimos anos (face a 2019 a diminuição foi de 113 M€), como se observa no painel esquerdo do gráfico abaixo. Contudo, esse valor de cativos finais corresponde a 38,7% do total de cativos iniciais e de execução, o rácio mais elevado desde 2016 (painel direito do gráfico seguinte).

Gráfico 12 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2020



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: inclui a reserva orçamental e não inclui ativos nem passivos financeiros; valores consolidados, ou seja, excluindo fluxos no âmbito da AC; os cativos iniciais incluem cativações na execução; os valores relativos a 2020 são provisórios; o peso dos cativos finais corresponde ao seu peso no total de cativações iniciais e na execução.

2 – Reserva orçamental

A reserva orçamental, correspondente a 2,5% do orçamento de cada programa orçamental da AC para 2020, ascendeu a 515,4 M€. Os dados provisórios apontam para que a reserva orçamental tenha sido utilizada em 258 M€, dos quais 121,7 M€ para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira da Educação, tendo como destinatários finais os Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário.

Quadro 6 – Utilização da reserva orçamental em 2020 (em M€)

Ministério / Organismo	Dotação Inicial	Dotação corrigida	Utilização
Encargos Gerais do Estado	6,2	1,0	5,1
Presidência do Conselho de Ministros	4,7	0,7	4,0
Ministério da Economia e da Transição Digital	16,0	15,0	1,0
Ministério dos Negócios Estrangeiros	7,9	1,9	6,0
Ministério das Finanças	55,0	43,5	11,5
Ministério da Defesa Nacional	43,4	13,2	30,2
Ministério da Administração Interna	45,0	9,4	35,6
<i>Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna</i>	<i>37,1</i>	<i>3,1</i>	<i>34,0</i>
Ministério da Justiça	37,1	20,9	16,3
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	<i>25,4</i>	<i>13,3</i>	<i>12,0</i>
Ministério da Modernização e da Administração Pública	17,0	17,0	-
Ministério do Planeamento	0,9	0,9	-
Ministério da Cultura	6,5	6,0	0,5
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	10,9	0,3	10,6
Ministério da Educação	130,7	9,0	121,8
<i>Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGEFE)</i>	<i>121,7</i>	<i>0,0</i>	<i>121,7</i>
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	21,1	18,6	0,0
<i>Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)</i>	<i>17,4</i>	<i>15,7</i>	<i>0,0</i>
Ministério da Saúde	6,5	2,8	3,7
Ministério do Ambiente e da Ação Climática	30,4	29,1	1,3
Ministério das Infraestruturas e Habitação	63,9	63,3	0,0
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	<i>41,5</i>	<i>41,5</i>	<i>0,0</i>
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	<i>12,7</i>	<i>12,7</i>	<i>0,0</i>
Ministério da Coesão Territorial	0,4	0,4	0,0
Ministério da Agricultura	10,2	3,8	6,3
Ministério do Mar	1,6	0,6	1,0
Total	515,4	257,4	258,0

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: a utilização da reserva orçamental foi calculada por diferença entre a dotação corrigida no final do ano de 2020 e a dotação inicial.

Na ótica da contabilidade nacional, a conta das administrações públicas para 2020 tinha implícito um abatimento na despesa de 590 M€. De acordo com o MF, este abatimento traduzia sobretudo a expectativa de não utilização da maior parte dos 515,4 M€ da reserva orçamental para 2020, refletindo o efeito decorrente de procedimentos legais relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal. Contudo, apenas cerca de metade da reserva orçamental não foi utilizada (257,4 M€, dos quais 117 M€ devido à aplicação de cativos permanentes).

3 – Dotação provisional

A dotação provisional constitui outro instrumento de controlo orçamental cuja utilização só pode ser autorizada a título excecional pelo Ministro das Finanças, destinando-se à cobertura de despesas excecionais e imprevisíveis que surjam ao longo do ano. À medida que ao longo do ano de 2020 foram identificadas necessidades de financiamento, a dotação provisional (que em contas nacionais foi maioritariamente classificada na rubrica de “Despesas com pessoal”, mas também no “Consumo intermédio” e nas “Outras despesas correntes”) foi sendo anulada em contrapartida do reforço de outras rubricas de despesa.

A dotação provisional aprovada no OE/2020 ascendeu a 329,7 M€, mas posteriormente foi reforçada em 300 M€ no âmbito do OE/2020 revisto. Contudo, do total de 629,7 M€ foram utilizados 511,3 M€ e ficaram por usar 118,4 M€. Cerca de 79% do valor utilizado serviu para reforçar o orçamento de despesa do Ministério da Educação, sobretudo as despesas com pessoal dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, como se observa no quadro seguinte.

Quadro 7 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2020 (em M€)

Ministério / Serviço	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transf. correntes	Outras despesas correntes	Aquisição bens capital	Transf. capital	Total
Encargos Gerais do Estado							
Supremo Tribunal Administrativo	0,0			0,4			0,4
Gabinete do Representante da República - Região Aut. Açores	0,2						0,2
Presidência do Conselho de Ministros							
Instituto Nacional de Estatística (INE)	15,4	2,4			2,4		20,2
Ministério da Administração Interna							
Guarda Nacional Republicana (GNR)	16,4						16,4
Polícia de Segurança Pública (PSP)	12,2						12,2
Ministério da Cultura							
Fundo de Fomento Cultural			15,0				15,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior							
Universidades e Institutos Politécnicos			15,4				15,4
Ministério da Educação							
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	334,0		69,1				403,1
Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGEFE)			15,0				15,0
Ministério da Saúde							
Administrações Regionais de Saúde			6,0				6,0
Ministério das Infraestruturas e Habitação							
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.			5,6			1,4	7,0
Ministério da Agricultura							
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)			0,5				0,5
Total	378,1	2,4	126,6	0,4	2,4	1,4	511,3

Fontes: SIGO e BIORC. Cálculos do CFP. | Nota: inclui um reforço do orçamento de despesa do INE de 5,3 M€, efetuado durante o período transitório de execução orçamental (antes da entrada em vigor do OE/2020).

4 – Outras dotações centralizadas no MF

As restantes dotações centralizadas no MF, que ascenderam a 448,5 M€ no OE/2020, tiveram uma execução de 377,6 M€ e ficaram 70,9 M€ abaixo do previsto. Apenas as dotações relativas ao PART e à “Regularização de passivos e aplicação de ativos” foram integralmente executadas. As dotações destinadas à sustentabilidade do sector da Saúde e à contrapartida global nacional foram utilizadas em cerca de metade. A dotação correspondente ao Orçamento Participativo de Portugal não teve execução.

Quadro 8 – Outras dotações centralizadas no MF em 2020 (em M€)

Designação	Dotação inicial	Execução	Desvio	Taxa de utilização
Financiamento do Programa de Redução Tarifária (PART)	138,6	138,6	0,0	100,0%
Sustentabilidade do Sector da Saúde	84,9	46,7	-38,2	55,0%
Contrapartida Pública Nacional Global	50,0	22,3	-27,7	44,5%
Regularização de Passivos e Aplicação de Ativos	170,0	170,0	0,0	100,0%
Orçamento Participativo de Portugal	5,0	0,0	-5,0	0,0%
Total	448,5	377,6	-70,9	84,2%

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: o quadro inclui apenas dotações de despesa efetiva, não incluindo a parcela da dotação destinada à “Regularização de passivos e aplicação de ativos” que foi contabilizada na despesa com ativos financeiros (520 M€, dos quais foram executados 65,3 M€)

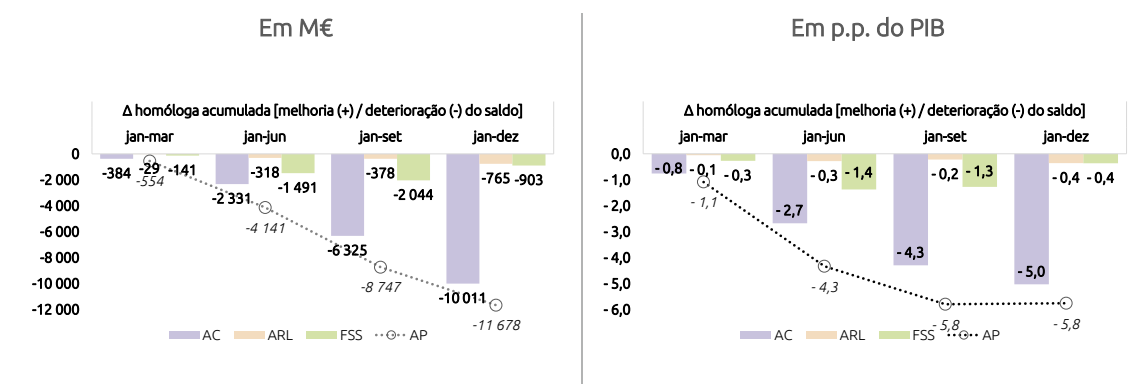
1 – O disposto no artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, manteve-se em vigor no ano de 2020, estando aí previstas as percentagens das cativações, as exceções (entre as quais, as dotações destinadas à aquisição de serviços de Saúde e as afetas a determinados projetos dos programas “Saúde” e “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”) e a possibilidade de redistribuição e descativação de verbas.

2 - Foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as entidades públicas reclassificadas abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por fundos europeus, aplicações de ativos e passivos financeiros, nem sobre a Lei das Infraestruturas Militares e as chamadas dotações específicas.

2.6 Principais desenvolvimentos orçamentais por subsector das AP

A deterioração homóloga do saldo em 2020 foi transversal a todos os subsectores, com o subsector da AC a justificar o maior contributo. Neste subsector o défice aumentou cerca de 10 mil M€ em 2020 (5,0 p.p. do PIB), em particular no segundo semestre, explicando mais de quatro quintos da variação negativa do saldo das AP, de 5,8 p.p. do PIB (Gráfico 13). Os subsectores da Administração Regional e Local (ARL) e Fundos de Segurança social (FSS) contribuíram também negativamente para a variação do saldo. Na ARL a passagem de uma situação excedentária para deficitária contribuiu em -0,4 p.p. do PIB para aquela variação, enquanto os FSS com um contributo equivalente, registaram uma diminuição do seu excedente orçamental.

Gráfico 13 – Contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2020



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | AC – Administração Central, ARL – Administração Regional e Local, FSS – Fundos de Segurança Social; AP – Administrações Públicas.

Administração Central

O défice da AC agravou-se em 2020 para 13,4 mil M€, muito em resultado da adoção de medidas de resposta à crise pandémica – painel esquerdo do Gráfico 14. O défice atingido em 2020 representa, em termos absolutos, o maior deste subsector desde pelo menos 2014 (ano da medida de resolução do BES e criação do Novo Banco – Quadro 13). A AC, para além de concentrar as respostas ao nível sanitário (e.g. SNS), registou em 2020 uma quebra na receita fiscal de mais de 3,4 mil M€. Acresce o reforço das transferências para os restantes subsectores (2,7 mil M€), muito em particular para os FSS tendo em vista, nomeadamente, o financiamento por parte da Segurança Social de medidas excecionais e temporárias relacionadas com a COVID-19. Na ótica da contabilidade nacional, estes desenvolvimentos tiveram um impacto negativo no saldo da AC mais visível na segunda metade do ano (Gráfico 13).

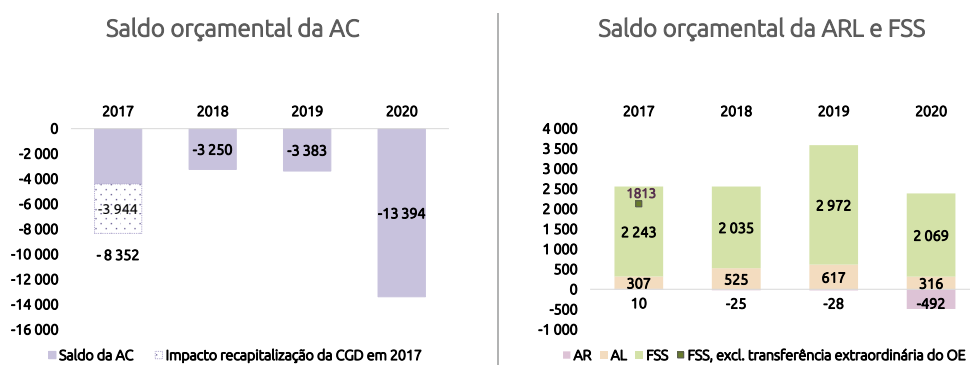
Excluindo transferências e juros pagos a outros subsectores das AP, a AC foi responsável por 58,9% e 66,3% da despesa e receita total das AP em 2020, respetivamente. O total de transferências pagas pela AC aos outros subsectores das AP

ascendeu a 14,5 mil M€ em 2020 (11,8 mil M€ em 2019) enquanto as transferências recebidas dos restantes subsectores totalizaram 1,8 mil M€ (1,4 mil M€ em 2019). Estas transferências, bem como os juros pagos e recebidos entre subsectores, são objeto de consolidação quando se considera o conjunto das AP, uma vez que são despesa de um subsector, mas também receita de outro. A este propósito, importa notar que as transferências ao abrigo das leis de financiamento sectoriais (leis das finanças regionais e locais e lei de bases da segurança social) são consideradas como despesa da AC.

Administração Regional e Local (ARL)²⁰

Em 2020, o subsector da ARL registou um défice de 176 M€, interrompendo a série de excedentes orçamentais que se verificava desde 2012. Aquele resultado evidencia uma deterioração de 765 M€ relativamente ao excedente alcançado em 2019 (painel direito do Gráfico 14 e Gráfico 15). Para esta evolução contribuiu o aumento da despesa, quer corrente (sobretudo despesas com pessoal e subsídios), quer de capital, neste caso pressionada pela garantia prestada pelo Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA Air Açores (132 M€). Do lado da receita, apesar do menor montante de impostos cobrados, este acabou por ser mais do que compensado pelo aumento das transferências recebidas de outros subsectores, bem como pelas transferências provenientes de fundos europeus para participação de investimento. A despesa e receita das administrações subnacionais atingiram em 2020, 13,1% e 10,1%, respetivamente, do total consolidado das AP, cabendo a maior expressão financeira à AL (9,9% e 7,8%, respetivamente).

Gráfico 14 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: A transferência extraordinária do OE respeita a uma verba com início em 2012 que visava a cobertura do défice do Sistema Previdencial – Repartição. A partir de 2018 o OE deixou de considerar qualquer défice no regime previdencial, deixando de existir transferências a este título. AC – Administração Central, ARL – Administração Regional e Local, AR – Administração Regional, AL – Administração Local, FSS – Fundos de Segurança Social.

²⁰ Este subsector integra a Administração Regional (AR) - correspondente às Regiões Autónomas (RA) dos Açores e da Madeira - bem como a Administração Local (AL). No caso português, ambas estão incluídas no código S.1313 do SEC 2010, nomeadamente por a AR não cobrir todo o território nacional, correspondendo a AR e a AL a subdivisões daquele.

Administração Regional (AR)

Em 2020 a AR atingiu um défice orçamental de 492 M€, o mais elevado desde 2011. Pelo terceiro ano consecutivo este subsector voltou a registar um défice orçamental, após cinco anos sucessivos de excedentes orçamentais. Para o agravamento do défice orçamental em 2020 (464 M€), contribuiu o aumento da despesa em 314 M€, em particular das outras despesas de capital (226 M€), onde se incluem, nomeadamente, as garantias prestadas pelo Governo Regional dos Açores à SATA Air Açores (132 M€ em 2020, enquanto o apoio financeiro em 2019 e 2018 foi, respetivamente, de 7,5 M€ e 76 M€). Estas garantias são registadas como despesa na ótica da contabilidade nacional atendendo à situação económico-financeira da empresa (à semelhança da TAP no caso da AC). Acresce a quebra registada na receita (150 M€), sobretudo na receita fiscal (134 M€) não compensada pelo acréscimo da receita de capital (Gráfico 15).

As transferências recebidas da AC totalizaram 560 M€ em 2020, um decréscimo de 29 M€ relativamente ao obtido em 2019. Estas receitas representaram mais de um quinto da receita da AR, respeitando grande parte delas transferências do OE ao abrigo da lei de finanças regionais (apesar do decréscimo das transferências da AC no seu conjunto, estas últimas terão crescido +3,1% face a 2019, de acordo com dados do INE constantes da 1.ª notificação de 2021 do PDE).

Administração Local (AL)

Apesar do contexto pandémico, a AL conseguiu apresentar um excedente orçamental pelo décimo ano consecutivo. O resultado obtido (316 M€) apesar de ser quase metade do alcançado em 2019, é superior ao de 2017. A redução do excedente da AL em 2020 decorreu de um aumento da despesa de 524 M€, mais de duas vezes superior ao acréscimo de receita (Gráfico 15).

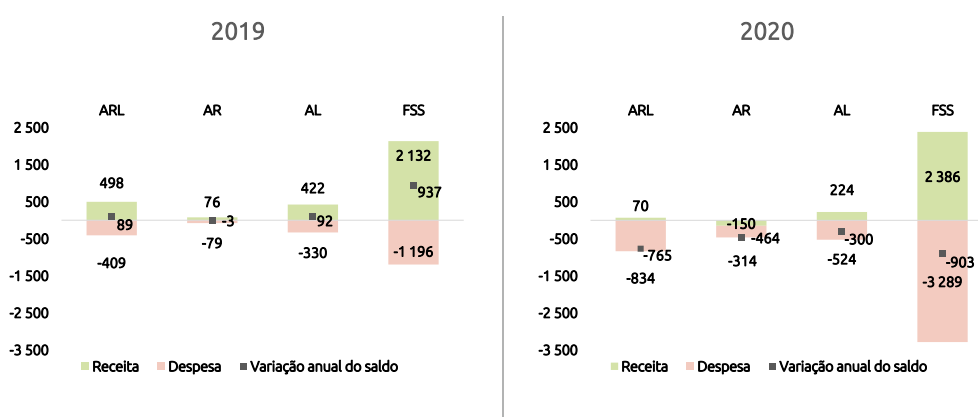
O maior nível de despesa da AL em 2020 deveu-se quer à despesa corrente primária quer à despesa de capital. A despesa corrente primária aumentou 253 M€, em particular quanto a pessoal, subsídios e outra despesa corrente, para o que terão contribuído, nomeadamente, as medidas adotadas pelas autarquias locais no âmbito da COVID-19. Quanto à despesa de capital (+262 M€), apesar da FBCF (investimento) ter superado a de 2019 em 110 M€ foi a componente da “outra despesa de capital” que mais contribuiu para aquele aumento (152 M€). A variação desta componente encontra-se afetada pelo efeito base da operação de venda de terrenos por parte do Município de Lisboa em 2019 (273,9 M€), que, na ótica da contabilidade nacional, é tratada como um abate à outra despesa de capital.²¹ De facto, se excluído apenas este efeito, não se teria observado um aumento da despesa de capital e o excedente orçamental da AL teria diminuído em apenas 27 M€.

A receita proveniente de transferências foi determinante para o aumento da receita em 2020. Essas transferências integram-se quer no agregado da outra receita corrente quer no das receitas de capital (dependendo da natureza das mesmas, sendo que as

²¹ Alienação em hasta pública dos antigos terrenos da Feira Popular de Lisboa e parcela de terreno anexa. Em contabilidade nacional, este tipo de operações traduz-se numa cessão de um ativo não financeiro não produzido (os terrenos), sendo o montante abatido às “outras despesas de capital”, onde se integram as despesas com a aquisição líquida deste tipo de ativos.

classificadas neste último agregado encontram-se tipicamente consignadas a despesas de investimento). O aumento das transferências recebidas mais do que compensou o decréscimo das receitas próprias (receita total menos transferências), em particular nas vendas e na receita fiscal (refletindo-se aqui sobretudo o desempenho desfavorável do IMT). Para o crescimento das transferências recebidas pela AL em 2020 (455 M€) contribuiu sobretudo o aumento de 16% das transferências de outros subsectores, na sua quase totalidade da AC (atingindo 3472 M€, 34% da receita total da AL), ao qual acresceu um maior volume de fundos comunitários para comparticipação de investimento.

Gráfico 15 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: A soma dos contributos da AR e da AL quanto à receita e despesa não correspondem exatamente aos contributos destes agregados na perspectiva da ARL uma vez que existem fluxos intersectoriais entre a AR e a AL que consolidam. ARL – Administração Regional e Local, AR- Administração Regional, AL – Administração Local, FSS – Fundos de Segurança Social.

Fundos da Segurança Social

Apesar do saldo dos FSS ter registado em 2020 uma quebra de 903 M€, o subsector continuou a apresentar um excedente orçamental, de 2069 M€. Muitas das medidas de apoio a famílias e empresas no âmbito da COVID-19 com expressão orçamental tiveram impacto na despesa dos FSS, que aumentou quase 3,3 mil M€ em 2020, mais do que o acréscimo da receita total (2,4 mil M€) - Gráfico 15. No entanto, apesar da despesa final daquelas medidas caber a este subsector (1,6 mil M€ em contabilidade nacional), esta foi financiada em grande medida por transferências da AC específicas para este fim num montante perto de 2 mil M€, acabando assim por beneficiar o saldo do subsector em cerca de 350 M€. Contudo, esta evolução foi insuficiente para compensar o acréscimo da restante despesa do subsector, resultando num saldo inferior ao de 2019, ano em que os FSS atingiram um excedente orçamental de quase 3 mil M€, o maior da série estatística disponível desde 1995.

No contexto da crise pandémica, o aumento das despesas dos FSS em 2020 verificou-se não apenas nas prestações sociais, mas também nos subsídios e outra despesa corrente. Os subsídios aumentaram de 80M€ em 2019 para 1407 M€ em 2020, enquanto a despesa com prestações sociais aumentou 1397 M€ a que corresponde uma variação de 6,2% (5,4% em 2019). Para esta evolução contribuíram não apenas as diversas medidas adotadas em resposta à pandemia, mas também o aumento da despesa com pensões, refletindo as atualizações aprovadas para 2020 e a variação do número de pensionistas (+1,0% no caso das pensões de velhice, de acordo com [dados](#)

da Segurança Social). Acresce a subida da despesa com prestações de desemprego (27,5%),²² associada à deterioração do mercado de trabalho.

Excluindo as transferências recebidas de outros subsectores das AP, a receita dos FSS em 2020 apresentou ainda assim uma evolução favorável, apesar da conjuntura adversa do mercado de trabalho. A receita de contribuições sociais aumentou 194 M€, +1% relativamente a 2019 (ano em que cresceu 8,7%). Para além das destinadas ao financiamento das medidas COVID-19 também as efetuadas ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) aumentaram 120 M€, registando-se ainda uma variação positiva da receita de impostos consignada e transferida para os FSS (IVA social, adicional ao IMI e IRC, num total de 1369 M€ em 2020, mais 193 M€ do que em 2019).

²² Dados na ótica da contabilidade orçamental pública, constantes da [Síntese de execução orçamental de dezembro de 2020 \(DGO, janeiro de 2021\)](#)



3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

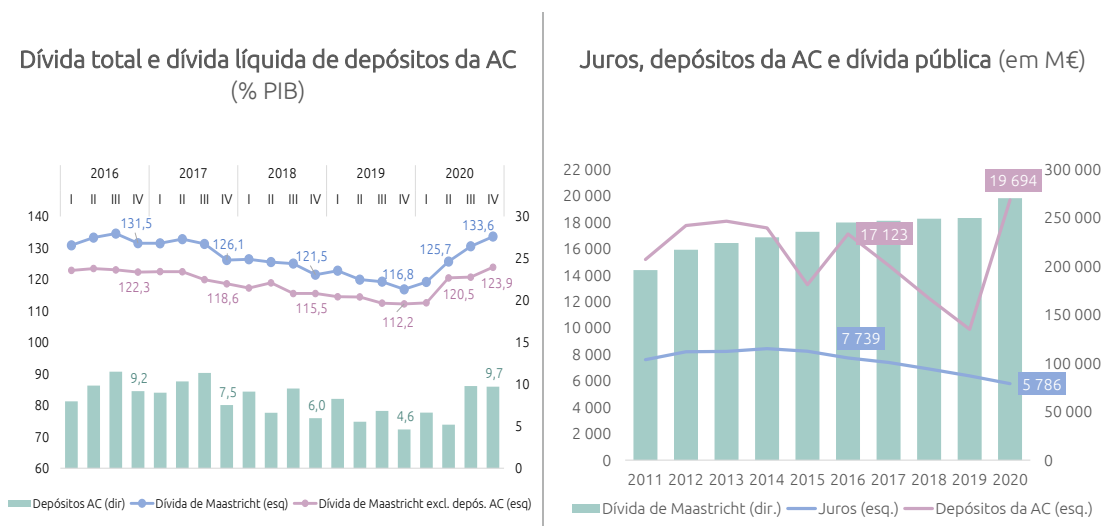
A dívida pública em rácio do PIB interrompeu o movimento descendente em que se encontrava desde 2017. Assistiu-se a um aumento expressivo em termos nominais, motivado i) pelo agravamento da capacidade de financiamento e ii) pelo impacto desfavorável do ajustamento entre o défice e a dívida. A dívida líquida de depósitos da AC apresentou um comportamento semelhante. Em termos de financiamento, continuou a observar-se um aumento da posição relativa do sector externo, que se deveu essencialmente à maior dívida detida pelo Eurosistema.

3.1 Dívida de Maastricht

A dívida de Maastricht atingiu 133,6% do PIB em 2020, um aumento expressivo de 16,8 p.p. do PIB face ao final de 2019. Para esta evolução concorreu o efeito dinâmico (9,5 p.p.), influenciado em grande parte pelo efeito crescimento; seguido do contributo desfavorável do ajustamento défice-dívida (4,5 p.p.), que reflete o maior volume de depósitos; e do efeito saldo primário (2,8 p.p.), cujo impacto favorável verificado desde 2015 sofreu uma inversão, contribuindo em 2020 para o aumento do rácio, que é o mais elevado desde o 3.º trimestre de 2016 (Quadro 15, em anexo). A dívida líquida de depósitos evoluiu no mesmo sentido, subindo 11,7 p.p., para 123,9% do PIB (Gráfico 16, painel esquerdo).

Em termos nominais, a dívida sofreu um incremento de 20,5 mil M€, situando-se em 270,5 mil M€. Os diferentes instrumentos financeiros apresentaram variações positivas dos saldos em 2020, tendo contribuído para o aumento da dívida nominal i) os títulos de dívida (+17,8 mil M€), destacando-se títulos de maturidades mais longas; ii) seguidos da rubrica de numerário e depósitos (+3,4 mil M€), nomeadamente os depósitos da AC e iii) dos empréstimos (+1,6 mil M€), particularmente os de longo-prazo (Gráfico 16, painel direito).

Gráfico 16 – Evolução da dívida pública e dos juros

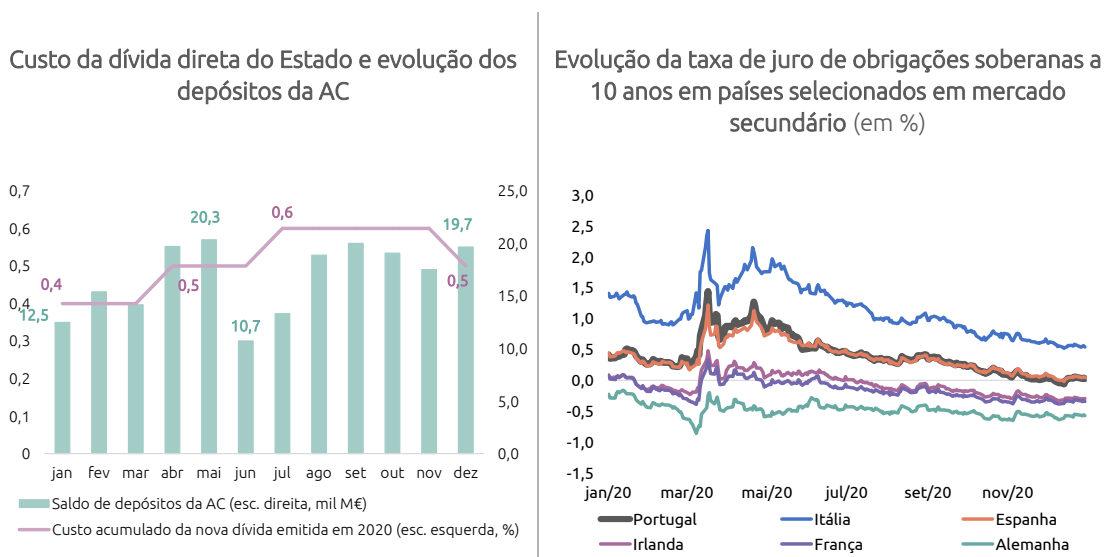


Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

O agravamento da dívida pública ficou a dever-se ao subsector da AC. O incremento da dívida consolidada da AC (+22 mil M€) justificou a totalidade do aumento da dívida das AP, seguida da dívida das ARL (+0,7 mil M€), uma vez que a dívida dos Fundos da Segurança Social manteve um contributo nulo. Em sentido contrário, a variação da dívida financiada pelas AP (+2,2 mil M€) atenuou o incremento da dívida pública, sendo esta evolução justificada praticamente na totalidade pelo maior volume de numerário e depósitos (2,1 mil M€).²³

²³ A justificar o incremento do financiamento de dívida entre entidades e subsectores das AP encontra-se essencialmente o maior volume de numerário e depósitos (2,1 mil M€), seguido dos títulos de dívida (0,1 mil M€), que refletem em particular a aquisição pelos Fundos da Segurança Social de aplicações financeiras, entre as quais, CEDICs – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo) e títulos de dívida adquiridos à administração central, na sequência da emissão pelo Estado de instrumentos financeiros de dívida. Em sentido contrário, a menor utilização de empréstimos (-69 M€) traduz, de uma forma geral, o reembolso de empréstimos concedidos pelo Estado ao subsector da administração regional e local, principalmente no âmbito de programas de regularização de dívidas e de apoio financeiro aos Municípios e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Gráfico 17 – Condições do mercado de dívida em 2020



Fontes: BdP, Bloomberg e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente, ponderado pelo montante e maturidade.

Os programas de apoio à crise pandémica permitiram a contínua diminuição do custo de financiamento. Como referido em anteriores relatórios do CFP²⁴, a evolução das taxas de juro referentes às emissões soberanas da área do euro ficou marcada por uma subida expressiva no 1.º trimestre de 2020 em resultado da incerteza originada pela declaração de pandemia, seguida de uma diminuição progressiva até níveis historicamente baixos no final do ano (Gráfico 17, painel direito) motivada pelos diversos programas de resposta à crise sanitária implementados pela UE e Eurosistema. Estes desenvolvimentos repercutiram-se no custo do *stock* total de dívida direta do Estado, que diminuiu 0,3 p.p., para 2,2% (um decréscimo de magnitude semelhante ao verificado em 2019). Por seu turno, os depósitos da AC aumentaram de forma pronunciada ao longo de 2020, tendo este movimento sido interrompido em junho em resultado da amortização da OT 4,8% Jun2020, e em outubro/novembro, quando se registou uma ligeira diminuição, que foi contrariada de seguida em dezembro (Gráfico 17, painel esquerdo). No total do ano, os depósitos da AC subiram 9,8 mil M€, fixando-se em 19,7 mil M€. Esta gestão da liquidez permitiu: i) acautelar os riscos e incertezas observados nos mercados de dívida devido às maiores necessidades de financiamento associadas à COVID-19 e, ao mesmo tempo, ii) beneficiar do ambiente favorável a novas emissões de dívida, nomeadamente de mais longo prazo a taxas em níveis historicamente baixos, como sucedeu entre julho e outubro, quando foram realizadas emissões de maturidades superiores a 15 anos com um custo de financiamento entre 0,5 e 1%. Tem também associada os custos da obtenção e depósito dessa liquidez acrescida.

²⁴ Consultar os relatórios [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024, p. 45](#) e [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2021-2025, p. 49](#).

3.2 Ajustamento défice-dívida

O aumento significativo da dívida pública nominal em 2020 foi motivado pelo défice orçamental (que representou 56% da variação total) e pelo ajustamento défice-dívida (44%). Nesse ano a variação da dívida pública nominal ascendeu a 20,5 mil M€, dos quais 11,5 mil M€ são explicados pelo défice orçamental (Quadro 9). Os restantes 9 mil M€ têm origem no impacto desfavorável do ajustamento défice dívida. Este montante expressivo que reflete a diferença entre o défice e a variação da dívida ficou a dever-se maioritariamente à aquisição líquida de ativos financeiros (9 mil M€), através do incremento da rubrica de numerário e depósitos. A contribuir também para o incremento, mas em menor escala, registam-se as transações em passivos não incluídos na dívida (+0,6 mil M€), mais do que anulando o impacto favorável das Outras variações da dívida (-0,5 M€)²⁵. Comparativamente a 2019, o ano de 2020 fica marcado pela deterioração significativa do saldo orçamental das AP, bem como pelo aumento expressivo dos depósitos como consequência, em parte, das maiores necessidades de financiamento resultantes dos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados pela crise pandémica.

Quadro 9 – Ajustamento défice-dívida (em M€)

	2019	2020
(1) Déficit orçamental das AP	-177	11 501
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	894	9 013
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	1 063	8 963
Numerário e depósitos	-2 164	9 614
Títulos exceto ações	2 323	238
Empréstimos	103	-9
Ações e outras participações	670	89
Outros ativos financeiros	131	-969
Transações em passivos não incluídos na dívida (-)	-689	-554
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	-857	-504
(3) Variação da Dívida das AP	717	20 514
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	249 977	270 492
Dívida Pública (% do PIB)	116,8	133,6
<i>Por memória</i>		
Juros	6 331	5 786
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	2,5%	2,3%

Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

²⁵ As Outras variações da dívida são determinadas principalmente pelo impacto das emissões acima do par, que anulam o efeito positivo das diferenças entre juros pagos e juros corridos.

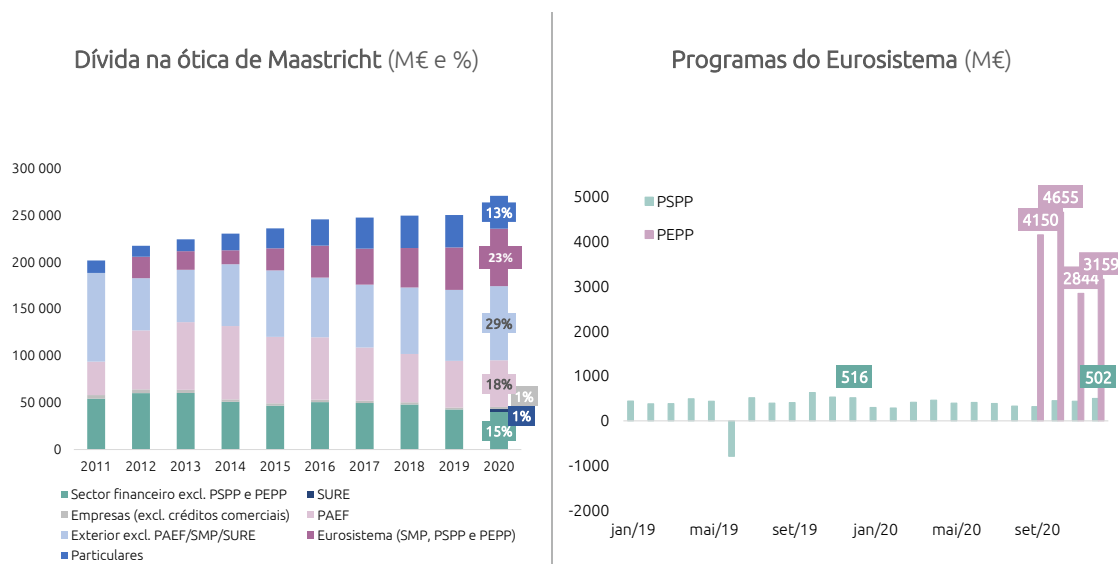
3.3 Sector financiador

No final de 2020 o sector externo detinha 71% da dívida das AP, reforçando pelo terceiro ano consecutivo a sua posição relativa. O reforço da dívida detida pelo exterior ficou a dever-se essencialmente ao [Eurosistema](#)²⁶, uma vez que em 2020 a generalidade dos credores de dívida das AP diminuiu a sua posição relativa em detrimento do aumento de dívida detida por este credor através dos programas de apoio à pandemia. Com efeito, o Eurosistema detinha, no final de 2020, 23% da dívida total (18% em 2019). No que respeita aos restantes credores não residentes, diminuíram ligeiramente a sua posição para 29% (30% em 2019). A introdução do programa SURE da UE representou 1% do total), enquanto a posição do Programa de Assistência Económica ou Financeira (PAEF) se reduziu de 20 para 18%, resultando num total de dívida detida pelo exterior de 71% (68% em 2019). Por seu turno, o sector interno reduziu a sua posição de credor para 29% da dívida das AP (32% em 2019) (Gráfico 18, painel esquerdo).

Na sequência dos programas do BCE em vigor em 2020, o Eurosistema destacou-se no reforço da sua representatividade entre os credores de dívida das AP. Ao longo de 2020 o BCE continuou a reinvestir os montantes detidos ao abrigo do Programa de Compra de Ativos do Sector Público (PSPP), tendo reforçado o ritmo de compras a partir de março, resultando na aquisição de Obrigações do Tesouro num total de 4,7 mil M€ (4,3 mil M€ em 2019), elevando para 45,5 mil M€ o valor acumulado deste financiamento (ou 17% do total da dívida das AP). Em resposta à COVID-19, foi ainda iniciado o PEPP, que permitiu o reforço das compras do Eurosistema no mercado de dívida num total de 14,8 mil M€ (ou 5% da dívida das AP), resultando, juntamente com o PSPP, num total de 23% de dívida detida por esta instituição no final de 2020 (Gráfico 18, painel direito).

²⁶ O Eurosistema é constituído pelo BCE e pelos Bancos Centrais Nacionais dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro. Para mais informação consultar o site do [BCE](#).

Gráfico 18 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht

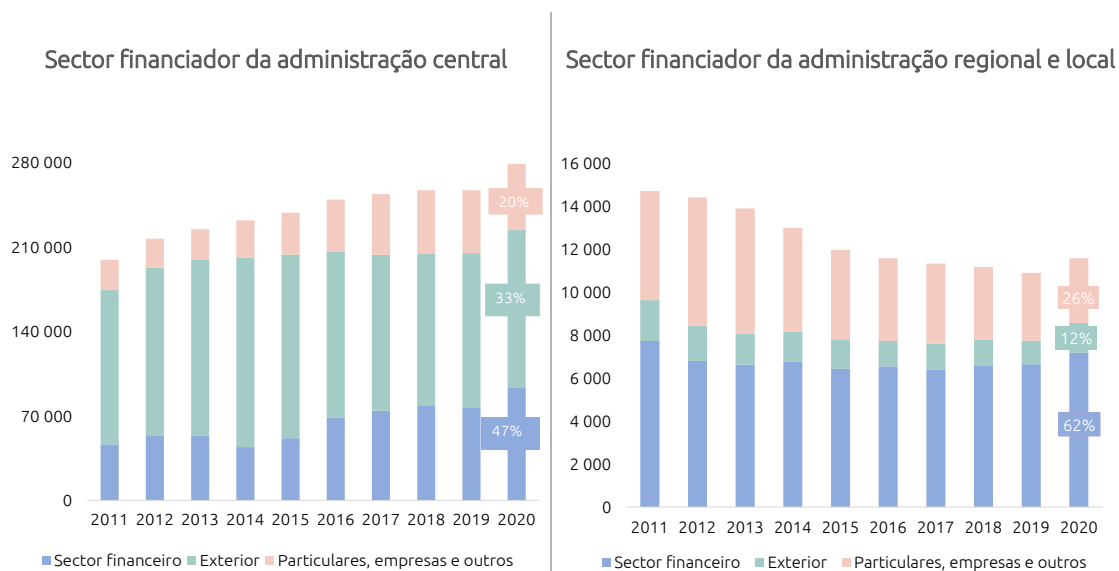


Fontes: BdP, BCE e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: a soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento.

O sector financeiro incluindo as compras do Eurosistema²⁷ suportou em 2020 o aumento expressivo das dívidas consolidadas da AC e ARL. A dívida da AC subiu 21,8 mil M€, principalmente em resultado do maior financiamento do sector financeiro (+16 mil M€) e, ainda que em menor escala, do financiamento externo (+3,1 mil M€) e dos particulares, empresas e outros (+2,7 mil M€) (Gráfico 19 painel esquerdo). A dívida da ARL, contrariando a trajetória de diminuição observada desde 2011, aumentou em 2020 (+0,7 mil M€), destacando-se o maior financiamento junto do sector financeiro (0,5 mil M€), seguido do financiamento através do exterior (+0,3 mil M€), contrariando a diminuição do financiamento de particulares, empresas e outros (-0,1 mil M€) (Gráfico 19, painel direito).

²⁷ A informação disponibilizada pelo Eurosistema diz respeito apenas às aquisições de dívida emitida pelo conjunto das AP, não se encontrando desagregada por AC, ARL e empresas públicas. Desta forma, na análise do financiamento destes subconjuntos das AP não é possível fazer a distinção entre a dívida detida pelo Eurosistema e a dívida detida pelo restante sector financeiro.

Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida consolidada (M€ e % do total)

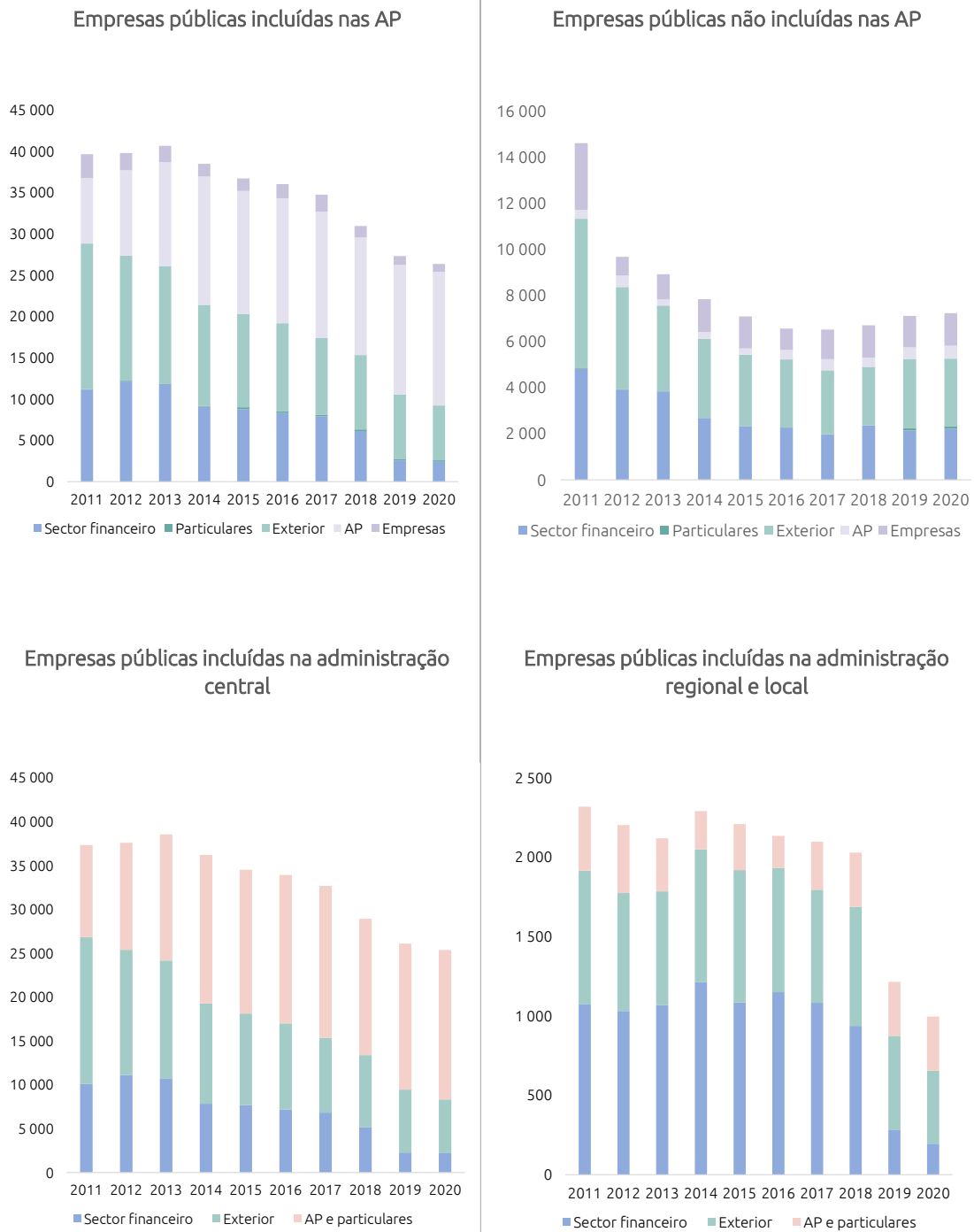


Fontes: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: A soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento. As escalas dos gráficos são diferentes por conveniência de representação gráfica.

Em 2020, verificou-se uma redução do financiamento externo da dívida das empresas públicas. A diminuição da dívida das empresas incluídas nas AP traduziu em larga medida o menor financiamento externo (-1,2 mil M€) e, com menor impacto, do sector financeiro (-0,2 mil M€) e das empresas (-0,1 mil M€). Esta evolução foi compensada apenas em parte pelo aumento do financiamento através das AP (+0,5 mil M€), resultando numa diminuição de -1 mil M€ no total. Em sentido oposto, a dívida das empresas públicas não incluídas nas AP verificou um ligeiro aumento (0,1 mil M€), destacando-se a diminuição do financiamento externo, que foi contrariada pelo aumento da dívida junto dos restantes setores (Gráfico 20, painel superior).

A redução do financiamento externo foi maior nas empresas da AC pertencentes ao sector das AP do que nas empresas da administração regional e local que integram o perímetro daquele sector. A dívida das empresas incluídas na AC decresceu 0,7 mil M€, em resultado do menor financiamento do setor não residente (-1 mil M€) e do setor financeiro (-0,1 mil M€), sendo esta variação negativa parcialmente atenuada pelo aumento do financiamento proveniente das AP e particulares em 2020 (+0,4 mil M€). No caso das empresas públicas incluídas na ARL (-0,2 mil M€), o decréscimo é, de forma similar, justificado pelo menor financiamento do exterior (-0,1 mil M€) e do setor financeiro (-0,1 mil M€), tendo, neste caso, o financiamento por AP e particulares registado uma variação nula (Gráfico 20, painel inferior).

Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€)



Fontes: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: As escalas dos gráficos são diferentes por conveniência de representação gráfica.



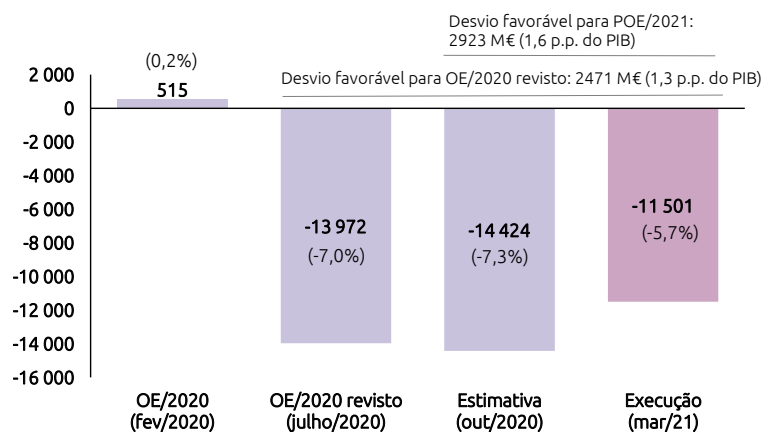
4. COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A eclosão da crise pandémica tornou desatualizada a previsão orçamental subjacente ao OE/2020 aprovado pela Assembleia da República nos inícios de fevereiro de 2020. Os efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeado por aquele fenómeno epidemiológico obrigaram à elaboração de um Orçamento Suplementar que autorizasse o aumento de despesa e consequentemente um novo limite de endividamento que assegurasse medidas excecionais de apoio à economia, de proteção do emprego e de proteção do rendimento das famílias e empresas. Neste contexto, o presente capítulo compara os resultados de execução das diferentes componentes da receita e da despesa com o previsto no OE/2020 revisto, realizando sempre que se justifique a comparação com a previsão inicial constante no OE/2020.

4.1 Conta das AP

Com exceção do OE/2020 inicial, elaborado antes da crise pandémica, o **défi ce orçamental que as autoridades estatísticas nacionais apuraram para 2020 foi inferior ao previsto pelo MF nos documentos de programação orçamental**. O OE/2020, aprovado pela Assembleia da República em fevereiro de 2020, previa um excedente correspondente a 0,2% do PIB. No decorrer do ano e em consequência dos efeitos da crise pandémica, foi aprovado em julho um Orçamento do Estado revisto, que incorporou revisões significativas quanto à receita (-9,9 mil M€) e despesa (+4,6 mil M€) previstas. O OE/2020 revisto para 2020 passou então a considerar um défi ce de 7,0% do PIB. Posteriormente, na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021), apresentada em outubro de 2020, o MF reviu para 7,3% do PIB, o défi ce esperado para o conjunto do ano. O défi ce apurado pelas autoridades estatísticas nacionais, na primeira notificação por défi ces excessivos (11501 M€, ou 5,7% do PIB) resultou num desvio favorável, de 1,3 e 1,6 p.p. do PIB relativamente ao previsto no OE/2020 revisto e na POE/2021, respetivamente (Gráfico 21). Em termos nominais, a diferença é de 2471 M€ para o previsto no OE/2020 revisto e de 2923 M€ relativamente à estimativa mais recente do MF constante da POE/2021. Esta última diferença decorre, em quase três quartos (73%) da evolução da receita, mais favorável do que o perspectivado pelo MF, ao observar uma diminuição inferior em 2122 M€ ao estimado. O restante do desvio deve-se à despesa, que registou um crescimento inferior em 801 M€ ao estimado pela POE/2021.

Gráfico 21 – Saldo orçamental das AP em 2020: do OE/2020 até ao resultado alcançado
(em M€ e em % do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: valores não ajustados; a estimativa foi incluída no relatório da POE/2021 e a execução corresponde ao apuramento preliminar efetuado pelo INE.

Os agregados de receita e da despesa das AP observaram desvios diferentes face ao previsto nos documentos de programação orçamental para 2020. A receita das AP ficou acima do previsto no OE/2020 revisto, registando, contudo, uma divergência considerável face ao objetivo definido no OE/2020 inicial. A despesa pública ficou abaixo do valor revisto em junho e acima da previsão inicial (desatualizada devido aos efeitos da crise pandémica), embora algumas rubricas tenham apresentado desvios de menor dimensão face ao orçamento inicial do que face ao revisto.

A receita pública superou o objetivo implícito no OE/2020 revisto, traduzindo o desempenho da receita fiscal e contributiva. Em 2020, a receita das AP diminuiu 5%, uma redução menos expressiva do que a prevista no OE/2020 revisto (-6,3%). Este desvio positivo, que em termos nominais ascendeu a 1 139 M€, resultou, exclusivamente, da evolução observada na receita fiscal e contributiva uma vez que, quer as vendas e outra receita corrente, quer a receita de capital se fixaram abaixo do orçamentado nesse documento. Em percentagem do PIB, a receita pública ficou 0,2 p.p. acima do previsto no OE/2020 revisto, não obstante a dimensão desta diferença se encontrar influenciada pelo facto de o PIB nominal ter ficado acima do previsto nesse documento.

A receita proveniente das contribuições sociais e impostos superou a meta definida no OE/2020 revisto. A receita fiscal e contributiva registou um decréscimo de 4,3%, inferior ao previsto no OE/2020 revisto (-8,2%). A contribuir para este desempenho estiveram, quer as contribuições sociais (1,2% vs. -4,8% no OE/2020 revisto), quer a receita proveniente dos impostos (-6,9% vs. -9,8% no OE/2020 revisto). Note-se que esta última rubrica beneficiou, exclusivamente, do comportamento da tributação direta (-3,7% vs. -13,2% no OE/2020 revisto), em resultado do desempenho favorável do IRS e do IRC²⁸. Em termos nominais, o desvio do conjunto da receita fiscal e contributiva situou-se em 3005 M€.

²⁸ As receitas de IRS e de IRC apresentaram variações anuais de 3,1% e -17,1%, acima dos objetivos implícitos no OE/2020 revisto de 0,1% e -40,5%, respetivamente.

A receita de capital, bem como as vendas e a outra receita corrente ficaram abaixo do objetivo subjacente ao OE/2020 revisto. A receita não fiscal e não contributiva diminuiu 9,2%, situando-se 14,4 p.p. abaixo da meta definida no OE/2020 revisto (5,2%). Esta diferença deveu-se, quer ao comportamento das vendas de bens e serviços (-11,6% vs. -6,1% no OE/2020 revisto), quer ao comportamento da outra receita corrente (-9,5% vs. 7,1%), a qual, de acordo com o OE/2020 revisto, beneficiava do reforço das transferências do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo de Solidariedade da UE e do REACT-EU. A receita de capital, apesar de também ter ficado abaixo da variação subjacente ao OE/2020 revisto (116,1%), registou, contrariamente às restantes rubricas da receita não fiscal e não contributiva, uma variação anual positiva (19,9%). Em termos nominais, a divergência do conjunto da receita não fiscal e não contributiva fixou-se em -1866 M€ face ao OE/2020 revisto.

Comparativamente ao objetivo implícito no OE/2020 inicial, a receita das AP apresentou uma divergência de magnitude considerável. Contrariamente ao crescimento de 4,6% previsto no OE/2020 para a receita pública, o resultado de execução deste agregado foi uma diminuição de 5%. Esta divergência, que em termos nominais se fixou em -8728 M€, está associada ao facto de o OE/2020 ter sido aprovado numa fase em que ainda não eram conhecidas as consequências económico-financeiras da pandemia, oficialmente declarada pela [Organização Mundial de Saúde](#) no dia 11 de março de 2020. Em face destes desenvolvimentos, todas as rubricas da receita apresentaram comportamentos abaixo do esperado no OE/2020, com as categorias mais dependentes dos desenvolvimentos macroeconómicos, como a receita fiscal, as contribuições sociais e as vendas de bens e serviços, a explicarem quase 90% da divergência total face ao montante de receita inicialmente orçamentado. De notar que a receita de capital e a “Outra receita corrente” apesar de registarem desvios, foram, ainda assim, menores do que os comparados com o OE revisto. Em percentagem do PIB, a receita das AP ficou 1 p.p. abaixo do objetivo implícito no OE/2020, não obstante a dimensão deste desvio se encontrar influenciada pelo facto de o PIB nominal ter sido inferior ao previsto nesse documento.

Quadro 10 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2020 (em M€)

	2019	2020			Variação (em M€)			Variação (em %)			Desvios face a:	
	Execução	OE/2020	OE/2020 revisto	Execução	Implícita no OE/20	implícita no OE/20 revisto	2019/20	Implícita no OE/20	implícita no OE/20 revisto	2019/20	OE/2020	OE/2020 revisto
Receita Total	91 161	95 315	85 448	86 587	4 154	-5 714	-4 575	4,6	-6,3	-5,0	-8 728	1 139
Receita corrente	90 486	94 287	83 987	85 776	3 801	-6 498	-4 709	4,2	-7,2	-5,2	-8 511	1 789
Receita fiscal	52 915	54 709	47 740	49 238	1 794	-5 175	-3 677	3,4	-9,8	-6,9	-5 471	1 498
Impostos indiretos	32 066	33 063	29 653	29 157	998	-2 412	-2 908	3,1	-7,5	-9,1	-3 906	-496
Impostos diretos	20 849	21 645	18 087	20 081	796	-2 762	-768	3,8	-13,2	-3,7	-1 564	1 994
Contribuições sociais	25 274	26 359	24 060	25 566	1 085	-1 215	292	4,3	-4,8	1,2	-792	1 507
<i>das quais: efetivas</i>	<i>20 550</i>	<i>21 736</i>	<i>19 397</i>	<i>20 786</i>	<i>1 186</i>	<i>-1 152</i>	<i>237</i>	<i>5,8</i>	<i>-5,6</i>	<i>1,2</i>	<i>-950</i>	<i>1 389</i>
Vendas e outras receitas correntes	12 296	13 219	12 188	10 971	923	-109	-1 325	7,5	-0,9	-10,8	-2 248	-1 216
<i>Venda de bens e serviços</i>	<i>7 425</i>	<i>8 035</i>	<i>6 971</i>	<i>6 562</i>	<i>610</i>	<i>-454</i>	<i>-863</i>	<i>8,2</i>	<i>-6,1</i>	<i>-11,6</i>	<i>-1 473</i>	<i>-409</i>
<i>Outra receita corrente</i>	<i>4 871</i>	<i>5 184</i>	<i>5 216</i>	<i>4 409</i>	<i>313</i>	<i>345</i>	<i>-462</i>	<i>6,4</i>	<i>7,1</i>	<i>-9,5</i>	<i>-775</i>	<i>-807</i>
Receita de capital	676	1 028	1 460	811	352	784	135	52,1	116,1	19,9	-217	-650
Despesa Total	90 984	94 800	99 420	98 088	3 815	8 435	7 103	4,2	9,3	7,8	3 288	-1 332
Despesa Primária	84 654	88 434	93 282	92 301	3 781	8 628	7 648	4,5	10,2	9,0	3 867	-980
Despesa corrente primária	78 402	81 298	84 926	83 947	2 896	6 524	5 545	3,7	8,3	7,1	2 649	-980
Consumo intermédio	11 149	11 595	11 926	11 307	446	777	157	4,0	7,0	1,4	-289	-620
Despesas com pessoal	22 905	23 535	23 635	23 744	630	729	838	2,7	3,2	3,7	209	109
<i>Ordenados e salários</i>	<i>16 876</i>	<i>17 477</i>	<i>17 555</i>	<i>17 526</i>	<i>601</i>	<i>679</i>	<i>650</i>	<i>3,6</i>	<i>4,0</i>	<i>3,9</i>	<i>49</i>	<i>-29</i>
<i>Contribuições sociais efetivas</i>	<i>1 305</i>	<i>1 435</i>	<i>1 416</i>	<i>1 438</i>	<i>130</i>	<i>111</i>	<i>133</i>	<i>9,9</i>	<i>8,5</i>	<i>10,2</i>	<i>3</i>	<i>22</i>
<i>Contribuições sociais imputadas</i>	<i>4 725</i>	<i>4 623</i>	<i>4 664</i>	<i>4 780</i>	<i>-101</i>	<i>-60</i>	<i>56</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>157</i>	<i>116</i>
Prestações sociais	38 745	39 961	40 690	40 111	1 217	1 945	1 367	3,1	5,0	3,5	150	-578
<i>que não em espécie</i>	<i>34 760</i>	<i>35 803</i>	<i>36 609</i>	<i>36 188</i>	<i>1 044</i>	<i>1 850</i>	<i>1 428</i>	<i>3,0</i>	<i>5,3</i>	<i>4,1</i>	<i>384</i>	<i>-421</i>
<i>em espécie</i>	<i>3 985</i>	<i>4 158</i>	<i>4 081</i>	<i>3 924</i>	<i>173</i>	<i>95</i>	<i>-62</i>	<i>4,3</i>	<i>2,4</i>	<i>-1,5</i>	<i>-234</i>	<i>-157</i>
Subsídios	853	918	2 976	3 596	65	2 124	2 744	7,7	249,1	321,8	2 678	620
Outra despesa corrente	4 750	5 288	5 699	5 188	538	949	439	11,3	20,0	9,2	-100	-511
Despesa de capital	6 252	7 137	8 355	8 355	885	2 103	2 103	14,1	33,6	33,6	1 218	0
FBCF	4 015	4 925	4 974	4 455	910	959	440	22,7	23,9	11,0	-470	-519
Outras despesas de capital	2 237	2 212	3 382	3 900	-25	1 144	1 663	-1,1	51,1	74,3	1 688	518
Juros	6 331	6 365	6 138	5 786	34	-192	-544	0,5	-3,0	-8,6	-579	-352
Saldo global	177	515	-13 972	-11 501	338	-14 149	-11 678	:	:	:	-12 016	2 471
<i>em % do PIB</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-7,0</i>	<i>-5,7</i>	<i>0,2</i>	<i>-7,0</i>	<i>-5,8</i>	:	:	:	-5,9	1,3
Saldo Primário	6 508	6 880	-7 834	-5 715	373	-14 342	-12 223	:	:	:	-12 595	2 119
Receita fiscal e contributiva	78 189	81 067	71 800	74 805	2 878	-6 389	-3 385	3,7	-8,2	-4,3	-6 263	3 005
Receita não fiscal e não contributiva	12 972	14 247	13 648	11 782	1 275	676	-1 190	9,8	5,2	-9,2	-2 465	-1 866
PIB nominal	213 949	217 803	200 553	202 466	3 854	-13 397	-11 484	1,8	-6,3	-5,4	-15 337	1 913

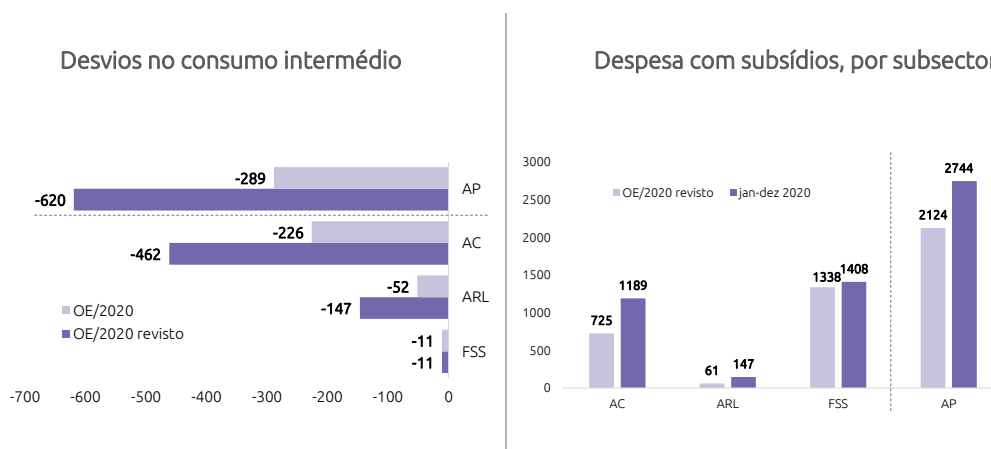
Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de medidas *one-off* detalhadas no Quadro 13 (em anexo); a execução corresponde aos valores apurados pelo INE; os desvios de sinal positivo no saldo global e no saldo primário correspondem a desvios favoráveis face ao OE/2020 revisto, enquanto os de sinal negativo nesses mesmos saldos correspondem a desvios desfavoráveis face ao OE/2020.

A despesa pública ficou 1332 M€ abaixo do previsto em junho no OE/2020 revisto.

Recorde-se que o principal motivo para a revisão do OE/2020 foi garantir as fontes de financiamento das políticas de resposta à crise adotadas desde março de 2020, bem como das que constam do [Programa de Estabilização Económica e Social](#). Para o referido desvio contribuíram a despesa corrente primária (-980 M€) e, em menor grau, os encargos com juros (-352 M€). A despesa de capital ficou em linha com o previsto no OE/2020 revisto porque houve um efeito de compensação entre as duas rubricas que compõem este agregado (Quadro 10). Em percentagem do PIB, a despesa pública ficou 1,1 p.p. abaixo do previsto no OE/2020 revisto, embora a dimensão deste desvio esteja influenciada pelo facto de o PIB nominal ter ficado 1,9 mil M€ acima do previsto nesse documento de programação orçamental.

A despesa corrente primária ficou bastante aquém do previsto no OE/2020 revisto devido aos desvios ocorridos no consumo intermédio, nas prestações sociais e na “outra despesa corrente”. Embora a previsão do consumo intermédio tenha sido revista em alta (nesta rubrica foi incorporada a maior parte do reforço do programa Saúde e da dotação provisional), esta despesa ficou 620 M€ abaixo da previsão revista, dos quais menos 462 M€ na AC.²⁹ Trata-se de um desvio maior do que o registado face ao OE/2020 inicial (-289 M€), como se observa no painel esquerdo do Gráfico 22. Situação semelhante ocorreu nas prestações sociais, cuja despesa também ficou mais afastada da previsão revista (-578 M€, dos quais -439 M€ nas prestações sociais que não em espécie dos Fundos de Segurança Social) do que da inicialmente efetuada pelo MF (que foi excedida em 150 M€), o que deverá estar relacionado com uma sobrestimação do impacto orçamental das medidas de apoio social adotadas no contexto da pandemia. A “outra despesa corrente” totalizou menos 511 M€ do que o previsto no OE/2020 revisto, sendo que cerca de metade desse desvio é explicado pelo facto de a contribuição financeira para a UE ter sido inferior ao previsto.

Gráfico 22 – Consumo intermédio e subsídios: comparação com as previsões para 2020 (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: AP – Administrações Públicas; AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social; os desvios negativos no consumo intermédio significam que esta despesa ficou abaixo do previsto.

²⁹ No âmbito do OE/2020 revisto, a dotação provisional foi reforçada em 300 M€, que acresceram aos 329,5 M€ aprovados inicialmente. De acordo com informação prestada pelo MF, a maior parte desse reforço foi incorporado na previsão de consumo intermédio (no OE inicial já tinham sido considerados nesta rubrica 50 M€ da dotação provisional). Apenas se encontra disponível informação sobre os reforços com contrapartida na dotação provisional na ótica da contabilidade orçamental pública, mas tendo em conta que cerca de 75% corresponderam a reforços das despesas com pessoal (como evidenciado no Quadro 7 da Caixa 2), admite-se que a maior parte dos cerca de 300 M€ da dotação provisional para 2020 que foram incorporados na previsão de consumo intermédio não terá sido utilizada.

O desvio favorável na despesa corrente primária não foi mais elevado porque os subsídios e as despesas com pessoal excederam o previsto no OE/2020 revisto. A despesa com subsídios foi superior ao previsto naquele documento de programação orçamental em 620 M€, dos quais mais 464 M€ na AC (painel direito do Gráfico 22).³⁰ Quanto às despesas com pessoal, ficaram 109 M€ acima da previsão revista e 209 M€ acima da previsão inicial, em ambos os casos sobretudo devido a uma subestimação das contribuições sociais imputadas dos empregadores, na ordem dos 116 M€ e 157 M€, respetivamente.

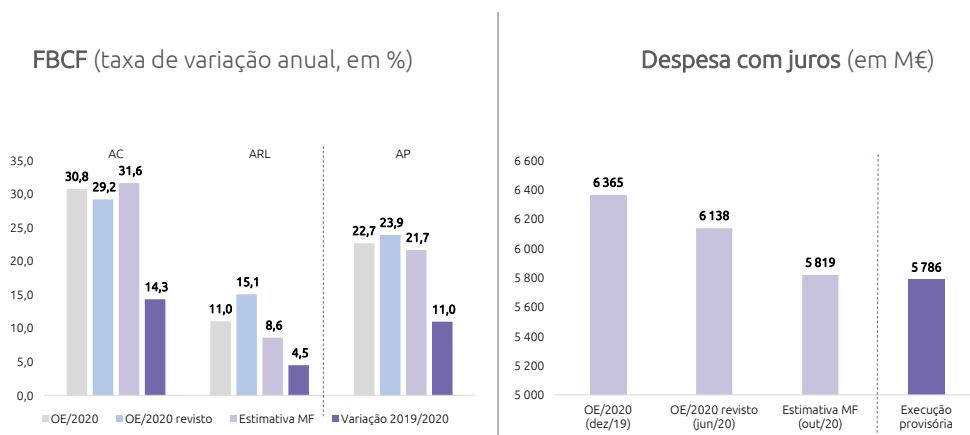
A despesa de capital ficou em linha com o OE/2020 revisto porque o desvio desfavorável nas “outras despesas de capital” foi compensado pelo facto de a FBCF ter voltado a ficar aquém do previsto. A FBCF registou uma taxa de crescimento de 11,0% em 2020, cerca de metade da que estava implícita nas diversas previsões do MF (painel esquerdo do Gráfico 23). Em comparação com o OE/revisto, esta despesa ficou 519 M€ abaixo, dos quais menos 304 M€ na AC e menos 210 M€ na administração local e regional. Trata-se de um desvio mais elevado do que o registado face ao OE/2020 inicial (-470 M€). Nos últimos anos a FBCF tem ficado bastante aquém da previsão inicial (desvio médio de -651 M€ no período 2015-2020), como se analisa de forma mais detalhada na Caixa 3. Acresce que o OE/2020 apontava para que as despesas no âmbito do “Programa 1.º Direito” de apoio ao acesso à habitação ascendessem a 136 M€, montante que não terá sido atingido.³¹ Em sentido oposto, as “outras despesas de capital” excederam em 518 M€ o valor previsto no OE/2020 revisto. Para este desvio contribuiu o impacto de algumas despesas imprevistas, como é o caso das decorrentes da garantia do Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA Air Açores (132 M€) e do registo da obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a agentes da PSP e da GNR (114 M€). Acresce que no OE/2020 revisto passaram a estar incorporados 946 M€ relativos ao empréstimo do Estado à TAP Air Portugal, mas este acabou por ser superior em 89 M€.³²

³⁰ A dimensão deste desvio desfavorável na AC parece sugerir que algumas medidas COVID-19 previstas no OE/2020 revisto possam ter sido classificadas pelo MF noutra(s) rubrica(s) que não a de subsídios.

³¹ O primeiro relatório de acompanhamento do Programa 1.º Direito apontava para participações a fundo perdido no valor de 13,1 M€, até 31 de julho de 2020.

³² Em sentido contrário, no OE/2020 estavam previstas despesas com impacto nesta rubrica que acabaram por não se concretizar, como é o caso das referentes à conversão em créditos tributários de ativos por impostos diferidos (130 M€) e do pagamento de uma indemnização a cargo da Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito de uma decisão judicial (160 M€).

Gráfico 23 – FBCF e despesa com juros: comparação com as previsões para 2020



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: AP – Administrações Públicas; AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social; não se apresenta a taxa de variação da FBCF dos Fundos de Segurança Social porque os valores não são representativos; a Estimativa do MF para 2020 foi apresentada no âmbito da POE/2021; no painel da direita, as datas correspondem ao momento em que cada documento foi apresentado.

A despesa com juros foi inferior ao previsto em todos os documentos de programação orçamental para 2020. A previsão para os encargos com juros foi sendo sucessivamente revista em baixa ao longo do ano passado: menos 227 M€ no OE/2020 revisto em junho e menos 319 M€ na estimativa do MF para 2020, apresentada em outubro no âmbito no relatório da POE/2021. Apesar dessas revisões em baixa, a despesa com juros acabou por ficar 352 M€ abaixo do OE/2020 revisto e 33 M€ abaixo da estimativa efetuada pelo MF a dois meses do final do ano (painel direito do Gráfico 23). Esta despesa tem vindo a ser sempre inferior à previsão inicial: o desvio favorável face ao previsto no OE/2020 foi de 579 M€, um valor relativamente em linha com o desvio médio de 611 M€ registado entre 2015 e 2019.

Tal como se esperava, a despesa pública em contas nacionais ficou muito acima do OE/2020 inicial (+3288 M€), apresentado antes do início da pandemia.³³ O OE/2020 foi apresentado em dezembro de 2019 e aprovado em fevereiro de 2020, tendo a respetiva Lei entrado em vigor no dia 1 de abril, numa altura em que já estava desatualizado em face da crise pandémica e das medidas excecionais e temporárias adotadas para combater os seus efeitos. Tal como seria expectável, a maior parte do desvio face ao OE/2020 foi justificado pelo impacto direto do conjunto dessas medidas, que de acordo com o INE ascendeu a 3526 M€ (sem o qual a despesa das AP teria ficado 238 M€ abaixo da previsão inicial). A despesa corrente primária registou um desvio desfavorável de 2649 M€ face ao OE/2020, particularmente a despesa com subsídios (+2678 M€), rubrica onde o impacto em contas nacionais decorrente de medidas COVID-19 totalizou 2155 M€. Para o desvio desfavorável da despesa pública face ao OE/2020 contribuíram também as “outras despesas de capital”, que ficaram 1688 M€ acima do previsto no OE/2020 (Quadro 10). Note-se que nesse documento de programação orçamental não estava ainda previsto o empréstimo do Estado à TAP Air Portugal (1200 M€) e admitia-se que o impacto em contas nacionais decorrente da recapitalização do Novo Banco ascendesse a 600 M€, tendo este acabado por ser de 1035 M€.³⁴

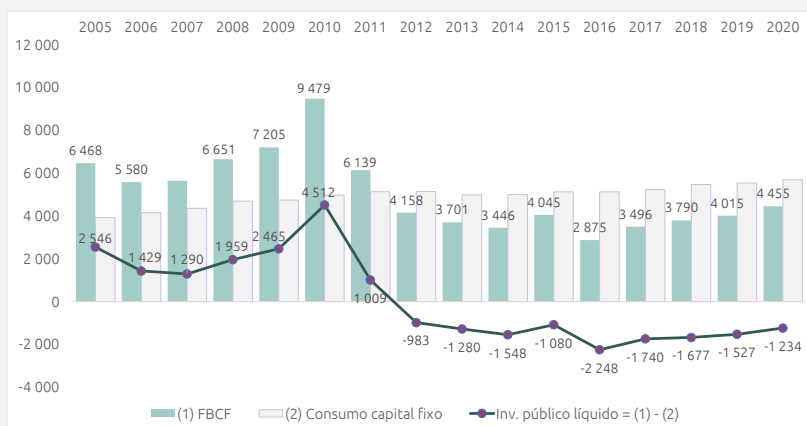
Caixa 3 – O investimento público e a capacidade de absorção de fundos europeus

A FBCF tem sido uma das componentes da despesa em que o nível de sub execução orçamental dos últimos anos tem contribuído para queda do Investimento público líquido, em situação de perda desde 2011. Nos anos do programa de ajustamento (2011-2014) e no período pós-programa que se sucedeu, a despesa com FBCF foi insuficiente para compensar o desgaste (depreciação) do stock de capital das AP (Gráfico 24). Esta evolução marcou uma década de investimento público líquido negativo com eventuais reflexos na qualidade e operacionalidade das infraestruturas públicas destinadas à provisão de serviços públicos, nomeadamente nos domínios da saúde, educação, segurança social, proteção civil e transportes. Apesar de nos últimos quatro anos se assistir a uma recuperação do investimento público, apenas no ano de 2020 a despesa nominal com FBCF regressou a um nível superior ao registado em 2015, ainda assim, insuficiente para suplantar o nível do [consumo de capital fixo](#).

³³ Na ótica da contabilidade orçamental pública, a despesa pública ficou 851 M€ abaixo do previsto no OE/2020 inicial, de acordo com os dados provisórios divulgados pela DGO.

³⁴ No OE/2020 também não estava previsto o impacto da garantia do Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA Air Açores (132 M€), nem do registo da obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a agentes da PSP e da GNR (114 M€). Em sentido contrário, no OE/2020 estavam previstas despesas que acabaram por não se concretizar, tais como as referentes à conversão em créditos tributários de ativos por impostos diferidos (130 M€), ao pagamento de uma indemnização a cargo da Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito de uma decisão judicial (160 M€) e a uma indemnização da Infraestruturas de Portugal pelo cancelamento da subconcessão rodoviária Algarve Litoral (80 M€).

Gráfico 24 – Evolução do investimento público líquido entre 2005 e 2020 (em M€)

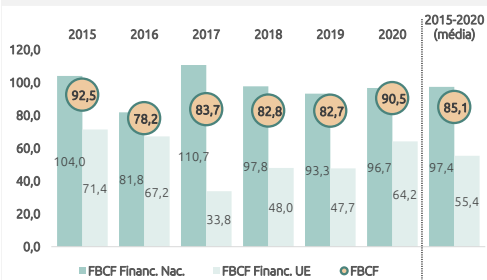


Fonte: INE. Cálculos do CFP.

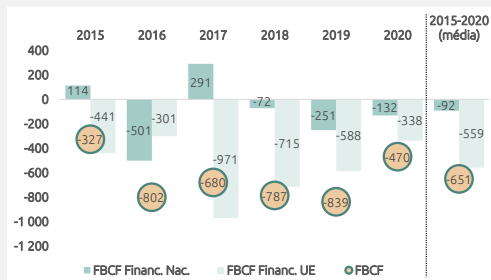
A evolução do grau de execução do investimento público (FBCF) e o correspondente desvio orçamental ao longo do período 2015 a 2020 constituem elementos de análise relevantes para a explicação do comportamento daquela variável. A FBCF das AP tanto pode ser financiada por financiamento nacional como por financiamento oriundo da União Europeia. Assim, na análise que se segue identifica-se qual a componente de financiamento do investimento que mais tem contribuído para que o nível de execução da despesa em FBCF tenha ficado aquém do previsto em sucessivos Orçamentos de Estado. Esta análise tem por base a conta previsional do sector da AP, em contabilidade nacional, solicitada regularmente ao MF no âmbito do estudo dos referidos documentos de programação orçamental, bem como a informação apurada pelas autoridades estatísticas nacionais relativas à execução da despesa de investimento realizada em cada um daqueles anos.

Gráfico 25 – Investimento Público e o seu financiamento, em contas nacionais (em M€)

Grau de execução da despesa em FBCF e seu financiamento (em %)



Desvios de execução da despesa em FBCF e seu financiamento (em M€)



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Notas: (i) Grau de execução - Quociente entre valor de despesa executado e o valor previsto no OE (ii) desvio orçamental: diferença entre o valor de despesa executado e o valor previsto no OE (iii) A informação relativa ao OE corresponde à previsão do MF subjacente ao OE aprovado, exceto para o ano de 2018, cuja previsão se refere à proposta do OE

Entre 2015 e 2020, em média, o grau de execução da despesa com FBCF foi de 85,1%, o equivalente em termos nominais a um desvio orçamental médio de 651 M€ (Gráfico 25). Neste período, o ano de 2015 foi aquele em que a despesa de investimento registou o maior grau de execução, 92,5% correspondente a um desvio orçamental de 327 M€, em oposição ao ano de

2016 em que o grau de execução foi o mais baixo, apenas de 78,2%, relativo a um desvio orçamental de 784 M€. Nos anos seguintes, o grau de execução manteve-se em torno dos 84% e 83%, tendo em 2020 se elevado para 90,5%, o segundo grau de execução mais alto dos últimos 6 anos.

Ao longo do período em análise, a despesa de investimento financiada por fundos da UE foi a componente da despesa com FBCF que mais contribuiu para o desvio de execução no investimento público. Nos anos de 2015 a 2020, o grau de execução médio de investimento com suporte em fundos da UE foi cerca de 55%, quase metade do anualmente previsto nos Orçamentos de Estado. Este baixo grau de execução que, nos anos de 2017 a 2019 foi mesmo inferior a 50% leva a sugerir a existência de dificuldades na capacidade de concretização da previsão de absorção de fundos da União Europeia para financiar investimento público. A falta de projetos de investimentos que satisfaçam os critérios de elegibilidade requeridos pela UE poderão ser um dos fatores que contribuem para a fraca execução do investimento com apoio em fundos comunitários neste período. O próprio MF referiu em nota à comunicação social, a 14.05.2019, que "Mais de 80% do investimento público é hoje financiado com verbas do Orçamento do Estado, o que compara com 55% no quadro comunitário anterior (média de 2012 a 2015). (...) Esta redução deve-se à inelegibilidade na regulamentação comunitária de muitos investimentos da Administração Pública Central no PT 2020, não à taxa de execução que está alinhada com o quadro anterior."

Em contraste, a despesa com FBCF financiada diretamente pelo OE (financiamento nacional) registou um grau de execução médio de 97%. A expressão deste valor pouco tem contribuído para justificar, a dimensão muitas vezes atribuída à FBCF, de que esta componente da despesa tenha sido responsável por um resultado do saldo orçamental das AP, melhor do que o previsto pelo MF no OE. À exceção do ano de 2016, em que o grau de execução da despesa com FBCF (financiamento nacional) observou um grau de execução de 81,8% (desvio de -501 M€), nos anos seguintes a execução média foi de 99,6% equivalente a um desvio orçamental médio de - 41 M€.¹

Numa década em que Portugal enfrentará, um dos maiores desafios que se colocam à capacidade de absorção de fundos europeus para a realização de projetos de investimentos no âmbito do pacote Next Generation-EU e do Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027, assumindo particular destaque o Plano de Recuperação e Resiliência, mostra-se crucial que, para a recuperação do Investimento público das AP, exista um melhor aproveitamento desses fundos capaz de contrariar o passado recente e, assim, garantir o regresso ao investimento público líquido positivo, renovador da infraestrutura pública, nomeadamente social, do país.

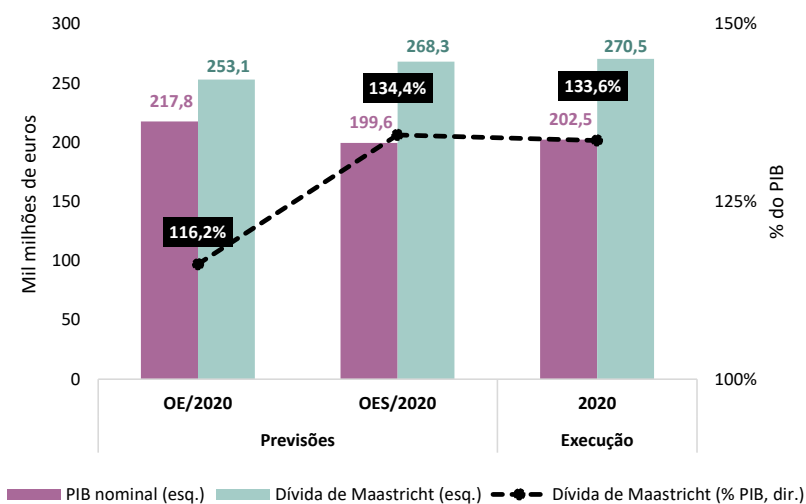
¹ No ano de 2017 a sua execução excedeu os 100% e nos anos restantes situou-se em média nos 95,8%, com um desvio orçamental médio de -152 M€.

4.2 Dívida pública

A dívida em rácio do PIB prevista para 2020 pelo MF diferiu do apresentado nos documentos de programação orçamental. No OE/2020 aprovado em fevereiro de 2020, o MF antecipava para esse ano um rácio da dívida 116,2% do PIB. Na sequência dos efeitos desencadeados pela crise pandémica o MF, no âmbito do OE/2020 revisto, atualizou em alta a previsão, elevando o rácio da dívida pública para 134,4% do PIB. Na primeira notificação de 2021 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo, a estimativa preliminar das autoridades estatísticas nacionais apurou um rácio de dívida

pública de 133,6% do PIB, um valor inferior em 0,8 p.p. ao previsto no OE/2020 revisto. Este resultado encerra, no entanto, um valor da dívida nominal superior ao previsto no OE/2020 revisto, devendo-se a diferença face à leitura em rácio do PIB, ao valor do PIB nominal que em 2020 acabou por ficar quase 2000 M€ acima do esperado pelo MF (Gráfico 26).

Gráfico 26 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€)



Fonte: MF, INE e BdP. Cálculos do CFP.



5. ANEXOS

Quadro 11 – Conta ajustada das administrações públicas

	M€		% do PIB		Variação			
	2019	2020	2019	2020	Anual			
					%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	91 107	86 550	42,6	42,7	-5,0	-5,0	-4 556	0,2
Receita corrente	90 486	85 776	42,3	42,4	-5,2	-5,2	-4 709	0,1
Receita fiscal	52 915	49 238	24,7	24,3	-6,9	-4,0	-3 677	-0,4
Impostos indiretos	32 066	29 157	15,0	14,4	-9,1	-3,2	-2 908	-0,6
Impostos diretos	20 849	20 081	9,7	9,9	-3,7	-0,8	-768	0,2
Contribuições sociais	25 274	25 566	11,8	12,6	1,2	0,3	292	0,8
Das quais: efetivas	20 550	20 786	9,6	10,3	1,2	0,3	237	0,7
Vendas e outras receitas corrente:	12 296	10 971	5,7	5,4	-10,8	-1,5	-1 325	-0,3
Vendas de bens e serviços	7 425	6 562	3,5	3,2	-11,6	-0,9	-863	-0,2
Outra receita corrente	4 871	4 409	2,3	2,2	-9,5	-0,5	-462	-0,1
Receitas de capital	621	774	0,3	0,4	24,7	0,2	153	0,1
Despesa Total	89 616	96 714	41,9	47,8	7,9	7,9	7 098	5,9
Despesa primária	83 286	90 928	38,9	44,9	9,2	8,5	7 642	6,0
Despesa corrente primária	78 402	83 947	36,6	41,5	7,1	6,2	5 545	4,8
Consumo intermédio	11 149	11 307	5,2	5,6	1,4	0,2	157	0,4
Despesas com pessoal	22 905	23 744	10,7	11,7	3,7	0,9	838	1,0
Prestações sociais	38 745	40 111	18,1	19,8	3,5	1,5	1 367	1,7
que não em espécie	34 760	36 188	16,2	17,9	4,1	1,6	1 428	1,6
em espécie	3 985	3 924	1,9	1,9	-1,5	-0,1	-62	0,1
Subsídios	853	3 596	0,4	1,8	321,8	3,1	2 744	1,4
Outra despesa corrente	4 750	5 188	2,2	2,6	9,2	0,5	439	0,3
Despesas de capital	4 884	6 981	2,3	3,4	42,9	2,3	2 097	1,2
FBCF	4 015	4 455	1,9	2,2	11,0	0,5	440	0,3
Outras despesas de capital	869	2 526	0,4	1,2	190,6	1,8	1 657	0,8
Juros	6 331	5 786	3,0	2,9	-8,6	-0,6	-544	-0,1
Saldo global	1 490	-10 164	0,7	-5,0	:	:	-11 654	-5,7
Saldo primário	7 821	-4 378	3,7	-2,2	:	:	-12 198	-5,8
Receita fiscal e contributiva	78 189	74 805	36,5	36,9	-4,3	-3,8	-3 385	0,4
Receita não fiscal e não contributiva	12 917	11 746	6,0	5,8	-9,1	-1,3	-1 172	-0,2
Carga fiscal	73 464	70 024	34,3	34,6	-4,7	-3,8	-3 440	0,2
Despesa Corrente	84 732	89 733	39,6	44,3	5,9	5,6	5 000	4,7
PIB nominal	213 949	202 466	:	:	-5,4	:	-11 484	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados das medidas *one-off* apresentadas nos Quadro 13 e Quadro 14.

Quadro 12 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)

	2019	2020
(1) Saldo em Contabilidade Pública	- 0,3	- 5,4
Administração Central e Segurança Social	- 0,5	5,2
Administração Regional e Local	0,2	0,1
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	0,4	- 0,3
Diferenças de universo	- 0,0	- 0,1
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	1,7	1,2
<i>Impostos e contribuições sociais *</i>	<i>0,1</i>	<i>- 0,3</i>
<i>Diferença entre juros pagos e devidos</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>
<i>Outros desfasamentos temporais (dos quais)</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	0,2	- 0,1
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	1,2	1,1
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	1,6	1,0
Outros ajustamentos (dos quais)	- 1,3	- 1,5
Injeções de capital (das quais)	- 1,6	1,1
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	- 1,6	- 1,0
Fundos de pensões	0,3	0,3
Reclassif. de empréstimos (inclui empréstimo à TAP)	- 0,0	- 0,6
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	0,1	- 5,7

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um saldo em contas nacionais superior/inferior ao obtido na ótica da contabilidade orçamental pública.

Quadro 13 – Medidas *one-off* (em M€)

	M€						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medidas <i>one-off</i> (impacto no saldo)	-6 186	-2 333	780	-4 213	-951	-1 313	-1 337
Receita	0	130	745	73	166	55	36
Contribuição para o Fundo Único de Resolução		130					
Regularização de Dívidas Fiscais e Contributivas (PERES, 2016)			443				
Devolução de comissão do FEEF (<i>prepaid margins</i>)			302				
Recuperação de garantia do BPP				73	166	55	36
Despesa	6 186	2 463	-34	4 286	1 117	1 368	1 374
Pagamentos <i>one-off</i> à União Europeia			77				
Capitalização BANIF		2 284					
Capitalização BANIF (Aquisição Ativos OITANTE)		179					
Capitalização BPN	94						
Recapitalização da CGD				3 944			
Recapitalização do Novo Banco (NB)	4 900				792	1 149	1 035
Assunções de Dívida (STCP + CARRIS)	1 192			111			
Ativos por impostos diferidos				154	100		144
Incêndios florestais				60	130		
Devolução taxa proteção civil (Município de Lisboa - decisão TC)				59			
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa					96		
Compensação à concessionária AEDL, S.A.						219	
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP							81
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR							114
Venda de Aeronaves F-16 à Roménia			-111	-41			
Por memória (impacto por agregado orçamental)							
<i>Receita fiscal e contributiva</i>		130	443				
<i>Receitas de capital</i>			302	73	166	55	36
<i>Outra despesa corrente</i>			77		31		
<i>FBCF</i>		179	-111	-41			
<i>Outras despesas de capital</i>	6 186	2 284		4 327	1 087	1 368	1 374

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique. Siglas: ver [lista de abreviaturas](#) do relatório.

Quadro 14 – Medidas *one-off* (em % do PIB)

	% do PIB						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medidas <i>one-off</i> (impacto no saldo)	-3,6	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6	-0,7
Receita	0,0	0,1	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0
Contribuição para o Fundo Único de Resolução		0,1					
Regularização de Dívidas Fiscais e Contributivas (PERES, 2016)			0,2				
Devolução de comissão do FEEF (<i>prepaid margins</i>)			0,2				
Recuperação de garantia do BPP				0,0	0,1	0,0	0,0
Despesa	3,6	1,4	0,0	2,2	0,5	0,6	0,7
Pagamentos <i>one-off</i> à União Europeia			0,0				
Capitalização BANIF		1,3					
Capitalização BANIF (Aquisição Ativos OITANTE)		0,1					
Capitalização BPN	0,1						
Recapitalização da CGD				2,0			
Recapitalização do Novo Banco (NB)	2,8				0,4	0,5	0,5
Assunções de Dívida (STCP + CARRIS)	0,7			0,1			
Ativos por impostos diferidos				0,1	0,0		0,1
Incêndios florestais				0,0	0,1		
Devolução taxa proteção civil (Município de Lisboa - decisão TC)				0,0			
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa					0,0		
Compensação à concessionária AEDL, S.A.						0,1	
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP							0,0
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR							0,1
Venda de Aeronaves F-16 à Roménia			-0,1	0,0			
Por memória (impacto por agregado orçamental)							
<i>Receita fiscal e contributiva</i>		0,1	0,2				
<i>Receitas de capital</i>			0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
<i>Outra despesa corrente</i>			0,0		0,0		
<i>FBCF</i>		0,1	-0,1	0,0			
<i>Outras despesas de capital</i>	3,6	1,3		2,2	0,5	0,6	0,7

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique. Siglas: ver [lista de abreviaturas](#) do relatório.

Quadro 15 – Dinâmica da dívida

	2019	2020
Dívida Pública (% do PIB)	116,8	133,6
Varição da dívida (em p.p. do PIB)	-4,6	16,8
Saldo primário	-3,0	2,8
Efeito dinâmico (bola de neve)	-2,0	9,5
- efeito juros	3,0	2,9
- efeito crescimento	-5,0	6,6
Ajust. défice-dívida	0,4	4,5

Fontes: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: A explicação detalhada para a decomposição da variação no rácio da dívida usada neste quadro encontra-se na Caixa 3 do [Apontamento do CFP sobre Dívida Pública](#).

5.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AEDL, S.A.	Auto-Estradas do Douro Litoral
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo
BIORC	<i>Business Intelligence Orçamental</i>
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CE	Comissão Europeia
CEDICs	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COVID-19	Do inglês <i>Corona virus disease</i> 2019 (doença de coronavírus 2019, ano em que foi identificado o primeiro surto da doença)
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EPE	Entidades Públicas Empresariais
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundos de Segurança Social
GNR	Guarda Nacional Republicana
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
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
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado revisto
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público Privadas
PSP	Polícia de Segurança Pública
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
RA	Regiões Autónomas

Abreviaturas	Significado
REACT - EU	Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
SATA	Serviço Açoriano de Transportes Aéreos
SEC	Sistema Europeu de Contas
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência [<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>]
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
VH	Variação homóloga
VHA	Variação homóloga acumulada

5.2 Principais Fontes de Informação Estatística

Banco de Portugal (2021a), [Boletim Estatístico – março de 2021](#)

DGAEP (2021), [Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre de 2020](#)

DGO (2021), [Síntese de execução mensal de dezembro de 2020](#)

INE (2021a), [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, 4.º trimestre de 2020](#)

INE (2021b), [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2021\)](#)

INE (2021c), [Principais Agregados das Administrações Públicas - 2020](#)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2019), [Relatório do Orçamento do Estado para 2020](#)

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

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

5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (em % do PIB)	10
Gráfico 2 – Do saldo de 2019 ao saldo de 2020 (em % do PIB).....	12
Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2016 e 2020 (em % do PIB)	13
Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2020] (em % do PIB).....	14
Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita das AP (VH, M€).....	18
Gráfico 6 – Decomposição da variação homóloga trimestral e acumulada da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€).....	20
Gráfico 7 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2015-2020 (em p.p. do PIB)	21
Gráfico 8 – Contributos para a variação da despesa pública em 2020 (em M€).....	24
Gráfico 9 – Evolução da despesa com subsídios e prestações sociais (em M€)	25
Gráfico 10 – Variação das despesas com pessoal e do consumo intermédio (em M€)	26
Gráfico 11 – Evolução da FBCF e dos encargos com juros (em M€).....	27
Gráfico 12 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2020	29
Gráfico 13 – Contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2020	32
Gráfico 14 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)	33
Gráfico 15 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€).....	35
Gráfico 16 – Evolução da dívida pública e dos juros	38
Gráfico 17 – Condições do mercado de dívida em 2020	39
Gráfico 18 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht.....	42
Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida consolidada (M€ e % do total)	43
Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€)	44
Gráfico 21 – Saldo orçamental das AP em 2020: do OE/2020 até ao resultado alcançado (em M€ e em % do PIB).....	46
Gráfico 22 – Consumo intermédio e subsídios: comparação com as previsões para 2020 (em M€).....	49
Gráfico 23 – FBCF e despesa com juros: comparação com as previsões para 2020	51
Gráfico 24 – Evolução do investimento público líquido entre 2005 e 2020 (em M€)	53

Gráfico 25 – Investimento Público e o seu financiamento, em contas nacionais (em M€)	53
Gráfico 26 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€)	55

5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB).....	8
Quadro 2 – O impacto orçamental das medidas COVID-19 em 2020	16
Quadro 3 – Receita Fiscal das Administrações Públicas em contabilidade nacional	19
Quadro 4 – Conta das Administrações Públicas	23
Quadro 5 – Cativações sobre a despesa efetiva da AC em 2020 (em M€).....	29
Quadro 6 – Utilização da reserva orçamental em 2020 (em M€)	30
Quadro 7 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2020 (em M€)	31
Quadro 8 – Outras dotações centralizadas no MF em 2020 (em M€)	31
Quadro 9 – Ajustamento défice-dívida (em M€)	40
Quadro 10 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2020 (em M€).....	48
Quadro 11 – Conta ajustada das administrações públicas.....	56
Quadro 12 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)	57
Quadro 13 – Medidas <i>one-off</i> (em M€).....	58
Quadro 14 – Medidas <i>one-off</i> (em % do PIB)	59
Quadro 15 – Dinâmica da dívida	60

5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução trimestral da receita acumulada de IRS, IRC e IVA	19
Caixa 2 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2020	28
Caixa 3 – O investimento público e a capacidade de absorção de fundos europeus.....	52