



# ANÁLISE AO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021 SUMÁRIO EXECUTIVO

Fevereiro 2021





# SUMÁRIO EXECUTIVO

## *O impacto das alterações resultantes da aprovação do OE/2021*

No decurso do processo de aprovação do Orçamento do Estado na Assembleia da República foram alteradas algumas das medidas da proposta inicial do Governo e adicionadas novas medidas. Entre as alterações verificou-se: a antecipação e o alargamento da atualização extraordinária de pensões para o início do ano; o alargamento do universo de beneficiários do novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (artigo 156.º); a prorrogação por mais 6 meses dos períodos de concessão do subsídio de desemprego que terminem em 2021, bem como a majoração do limite mínimo deste subsídio (artigos 154.º e 155.º); o incremento do pagamento da remuneração dos trabalhadores abrangidos pelos mecanismos de lay-off para 100% com o limite a três salários mínimos (artigo 142.º). Entre as medidas aprovadas não constantes na proposta do Governo destacam-se: o regime especial e transitório de pagamento em prestações de IRC ou IVA em 2021 (artigo 418.º da Lei do OE/2021); a suspensão dos pagamentos por conta em IRC para cooperativas e para micro e pequenas e médias empresas em 2021 (artigo 374.º); a avaliação da revisão dos subsídios e suplementos remuneratórios das forças de segurança, bem como a atribuição de um subsídio de risco e suplemento remuneratório para os profissionais destas forças (artigo 42.º). Foram também aprovadas medidas adicionais na área da Saúde, nomeadamente a atribuição de um suplemento remuneratório de 200€ por exercício de funções de autoridade de saúde (artigo 49.º), o investimento nas instalações dos centros de saúde (artigo 276.º) e a recuperação das consultas nos cuidados de saúde primários (artigo 277.º), bem como a especificação de um reforço de profissionais nos cuidados de saúde primários (artigo 278.º), nos cuidados intensivos (artigo 279.º concomitante com um reforço do número de camas) e nas unidades de saúde pública (artigo 297.º).

Excluindo ativos e passivos financeiros, as alterações nos mapas orçamentais aprovados face às constantes na proposta de lei totalizaram 10 M€, sendo que apenas 3,2 M€ tiveram impacto no saldo em contabilidade orçamental pública. A abrangência das alterações aprovadas e a exiguidade da alteração dos mapas é dificilmente compaginável entre si, podendo tanto ficar a dever-se a uma sobreorçamentação nos mapas da proposta inicial como resultar numa suborçamentação dos mapas aprovados. Neste caso é

paradigmático o caso da Segurança Social, cujos mapas não sofreram qualquer alteração não obstante as alterações aprovadas na AR. Em contabilidade nacional, o Governo não disponibilizou a previsão da conta das administrações resultante do orçamento aprovado.

A indisponibilidade de uma conta das administrações públicas para 2021 em contabilidade nacional compatível com o OE aprovado pela AR impede o conhecimento do impacto orçamental das medidas aprovadas em sede parlamentar e que não constavam da proposta de Orçamento do Estado para 2021 apresentada pelo Governo (POE/2021). Limitada por esta ausência de informação, a análise dos agregados orçamentais centrou-se na informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças (MF) na ótica da contabilidade orçamental pública, o que inviabilizou uma apreciação conclusiva e coerente com o analisado pelo CFP relativamente à POE/2021.

As alterações aos mapas da proposta de Lei do OE/2021 aprovados pelo parlamento, na ótica da contabilidade de caixa, resultaram numa redução das dotações de despesa de 473,4 M€ e num aumento da previsão da receita de 3,2 M€. A expressão mais significativa destas alterações ocorreu ao nível da despesa com ativos financeiros, em resultado sobretudo da eliminação da dotação do Fundo de Resolução destinada ao Novo Banco (476,6 M€). As restantes alterações, que excluem ativos e passivos financeiros, totalizaram 10 M€, sendo que apenas 3,2 M€ tiveram impacto no saldo, financiado por passivos financeiros, cuja previsão de receita (de empréstimos) se elevou em 2,6M€, e pela utilização de saldo de gerência anterior no valor de 0,6 M€. Este aumento da dotação de despesa traduziu-se no reforço de verbas destinadas ao Fundo de Emergência Municipal (2,6 M€) e à Entidade da Transparência (0,6 M€), com expressão respetivamente na despesa com transferências correntes e na “outra despesa corrente”. Estas alterações elevaram a despesa efetiva em 3,2 M€, para 102 599,8 M€, conduzindo a um saldo das administrações públicas (AP) de -11 153,1 M€, inferior em 3,2 M€ ao apresentado na POE/2021. Sem impacto no saldo, registou-se a verba de 6,8 M€ para reforço do orçamento da Direção-Geral das Artes, por redução da despesa orçamentada na dotação provisional, cujo valor inicialmente previsto de 500 M€ na POE/2021 se alterou para 493,2 M€. A falta de informação que estabeleça a ligação entre a contabilidade orçamental pública (ótica de caixa) e a contabilidade nacional (ótica de acréscimo), impediu o conhecimento, nesta última ótica contabilística, do saldo das AP para 2021 compatível com o Orçamento de Estado aprovado, impossibilitando igualmente saber se ao nível dos agregados orçamentais as alterações aprovadas resultaram num impacto marginal, tal como o verificado em termos de contabilidade orçamental pública.

No que se refere ao limite de endividamento do Estado, a aprovação do OE/2021 ampliou em 473,4 M€ a margem face ao endividamento global do Estado esperado para este ano, elevando para cerca de 5400 M€ a margem disponível para atingir aquele limite. Para esta alteração contribuiu a diminuição do endividamento global direto do

Estado, em resultado sobretudo da eliminação da dotação do Fundo de Resolução destinada ao Novo Banco, que implicou a aprovação de uma redução de 476,6 M€ das dotações máximas de despesas com ativos financeiros face ao previsto na POE/2020.

O Quadro Plurianual da Despesa Pública (QPDP) permaneceu inalterado face ao inicialmente proposto, acomodando no limite da despesa as alterações de 3,2 M€ aprovadas ao OE/2021.

No âmbito da análise do impacto das medidas de política que foram introduzidas durante o processo de discussão e aprovação do OE/2021 na Assembleia da República (estando em causa tanto a alteração de medidas que já constavam na POE/2021, como medidas adicionais que nela não constavam), o CFP não recebeu a informação solicitada ao MF, não tendo por isso sido possível analisar o respetivo impacto orçamental previsto para o corrente ano, em claro prejuízo da transparência orçamental.

### *Análise da previsão orçamental para os subsectores das Administrações Públicas e do SNS*

Limitada pela indisponibilidade de uma conta das AP que refletisse as alterações decorrentes da aprovação do OE, na ótica da contabilidade nacional, a análise sectorial, incluindo o Serviço Nacional de Saúde (SNS), teve por a base a previsão do MF subjacente à POE/2021 e a informação disponibilizada pelo Ministério da Saúde ao CFP. A recuperação do saldo das AP esperada pelo MF para 2021 tem implícita a previsão de um excedente orçamental apenas para o subsector dos Fundos de Segurança Social, ainda que inferior ao estimado para 2020. Este excedente é, contudo, insuficiente para compensar os défices previstos nos restantes subsectores das AP (Administração Central e Administração Regional e Local). Não obstante, espera-se que a melhoria do saldo para o conjunto das AP antecipada pelo MF na POE/2021 seja devida unicamente à Administração Central, cuja redução do défice prevista para este subsector em 2021 mais do que compensará a deterioração do saldo nos restantes subsectores. Os Fundos da Segurança Social, segundo a previsão do MF, serão o subsector a registar a deterioração mais significativa do saldo em 2021, seguido da Administração Regional e Local, que regressará uma situação de défice após sucessivos anos de excedente orçamental. No âmbito deste subsector, de assinalar que, e à semelhança de orçamentos de anos anteriores, o OE/2021 considera exceções às regras relativas às necessidades de financiamento das Regiões Autónomas e aos limites de endividamento municipal, a que acrescem outras especificamente decorrentes da resposta à pandemia.

No que se refere ao SNS, os dados enviados pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) ao CFP quanto à respetiva conta subjacente ao OE aprovado para 2021 não continham qualquer atualização face à conta do SNS associada à POE/2021 e que consta

na [Nota Explicativa do Ministério da Saúde](#) apresentada no âmbito da discussão parlamentar. Nestes termos, prevê-se um défice de 89 M€, que compara com uma situação de equilíbrio orçamental esperada para 2020 aquando da elaboração da POE/2021. Esta deterioração é explicada pelo aumento da despesa superior ao aumento da receita. Do lado da receita, as transferências e outros subsídios correntes mais do que justificam o incremento esperado (+315 M€), enquanto que para o aumento da despesa se destacam as despesas com pessoal e os fornecimentos e serviços externos, os quais crescem 189 M€ e 185 M€, respetivamente.

### *Desenvolvimentos orçamentais até final do 3.º trimestre de 2020*

Até setembro, a receita das AP ascendeu a 62 002 M€ (41,5% do PIB para o mesmo período), um montante inferior em 4435 M€ ao registado em igual período do ano anterior. Este desempenho que já incorpora, em grande medida, o impacto da crise pandémica, reflete uma taxa de variação homóloga negativa de 6,7%, menos desfavorável do que a redução de 7,3% esperada pelo MF para o conjunto de 2020. Para esta evolução contribuiu, maioritariamente, a diminuição da receita fiscal e contributiva (3464M€; -6,1%) induzida pelo comportamento da receita proveniente dos impostos (-3273 M€; -8,5%) que o atual contexto económico e o impacto das medidas de resposta à crise pandémica desencadearam.

A despesa pública atingiu 69 273 M€ entre janeiro e setembro de 2020, um valor equivalente a 46,4% do PIB gerado nesse período. Em termos homólogos registou-se um aumento de 3987 M€, impulsionado pela despesa corrente primária e pela despesa de capital e atenuado pela redução dos encargos com juros. Este acréscimo corresponde apenas a metade do que está implícito na estimativa do MF para o conjunto do ano de 2020. Ainda assim, a taxa de crescimento da despesa acelerou de 6,5% no 2.º trimestre para 8,3% no 3.º trimestre de 2020, atingindo 6,1% no conjunto dos primeiros nove meses (abaixo dos 8,7% que estão implícitos na estimativa do MF para o crescimento anual da despesa). A aceleração verificada no 3.º trimestre deveu-se sobretudo ao apoio financeiro de 1200 M€ concedido pelo Estado à TAP, S.A., que foi registado em “Outras despesas de capital” – única rubrica da despesa com uma evolução até setembro mais desfavorável do que o estimado para o conjunto do ano. O crescimento das despesas com pessoal (3,9%) está praticamente em linha com a estimativa do MF (3,8%), o mesmo acontecendo com a despesa com subsídios (264,9%), que explica mais de metade do aumento da despesa corrente primária em termos absolutos, devido ao impacto das medidas adotadas no contexto da pandemia por COVID-19.

Em resultado dos desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa pública, o sector das AP atingiu no conjunto dos três primeiros trimestres do ano um saldo orçamental negativo de 7272 M€ (-4,9% do PIB acumulado até setembro), refletindo a sequência de três trimestres consecutivos com défice, que contribuíram para

acentuar a deterioração do saldo orçamental face a igual período do ano de 2019. Comparativamente à estimativa para 2020 que está subjacente à previsão para 2021 apresentada no relatório da proposta do OE, a concretização da estimativa anual do MF para o saldo de 2020 (-7,3% do PIB) implica que este indicador registe no último trimestre do ano um resultado (-14,6% do PIB do trimestre) mais baixo do que o verificado no 2.º trimestre (-10,5% do PIB). O rácio da dívida pública em percentagem do PIB prosseguiu a trajetória de subida iniciada no 1.º trimestre de 2020, elevando-se para 130,8% do PIB no ano terminado no 3.º trimestre. Este resultado, que reflete um incremento de 4,8 p.p. do PIB face ao trimestre anterior, mantém o rácio da dívida abaixo da estimativa do MF para 2020 (de 134,8% do PIB) subjacente à POE/2021. Este aumento foi explicado essencialmente pela acumulação de depósitos da administração central (+4,6 p.p. do PIB), o que implicou que a dívida líquida de depósitos só tivesse aumentado em 0,2 pontos percentuais. Este maior volume de depósitos justifica em larga medida o contributo do ajustamento défice-dívida (5,2 mil M€) para a variação da dívida pública (7,1 mil M€) no 3.º trimestre, acrescido do défice orçamental (2 mil M€) registado igualmente naquele período.