



EVOLUÇÃO
ORÇAMENTAL DAS
ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS EM 2020
**SUMÁRIO
EXECUTIVO**

maio de 2021





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 Défice 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
Varição 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
Varição 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
Varição 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 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** em anexo, apresentando-se no **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, 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€ (**Erro! A origem da referência não foi encontrada.**). No Capítulo 4, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2020 nos documentos de programação orçamental (**Erro! A origem da referência não foi encontrada.**).