



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2021 SUMÁRIO EXECUTIVO

Maio de 2022

Relatório nº

05/2022

SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldos, ajustamento-e postura da política orçamental em 2021

Um ano após a eclosão da crise pandémica, o saldo das Administrações Públicas (AP) registou uma melhoria, atingindo um défice de 2,8% do PIB, inferior ao limite de 3% do PIB estabelecido no [Tratado de Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#). Marcado pelo impacto mais elevado das medidas de resposta à pandemia, que em 2021 ascendeu a 2,7% do PIB, mais 0,3 p.p. do que o verificado em 2020, o desequilíbrio orçamental reduziu-se em 3,0 p.p. do PIB. Descontando o impacto daquelas medidas, o saldo das AP teria regressado a uma situação próxima do equilíbrio orçamental. Para este desempenho muito contribuiu a recuperação da atividade económica e o efeito positivo no saldo das medidas *one-off* (0,4% do PIB), em particular a devolução da comissão paga antecipadamente ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira. No primeiro ano de aplicação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a despesa associada a este importante apoio estruturante da União Europeia ficou muito aquém do previsto pelo Governo, traduzindo um valor de execução de 90 M€ face aos 500 M€ considerados na POE/2021 (ou seja, menos de 20% do previsto). Mais de quatro quintos da recuperação do saldo em 2021 deveu-se à melhoria verificada no saldo primário. Este indicador, que não inclui os encargos com juros, registou uma melhoria de 2,6 p.p. do PIB, em 2021, atingindo um défice primário de 0,4% do PIB (ou de 808 M€). A diminuição anual dos encargos com juros (0,4 p.p. do PIB) explica a restante melhoria do saldo orçamental.

Excluindo o efeito orçamental transitório provocado por medidas *one-off*, o saldo orçamental ajustado daquelas medidas melhorou 2 p.p. do PIB em 2021. Trata-se assim de uma redução de um terço do agravamento que aquele indicador registou em 2020 (5,9 p.p. do PIB). O impacto favorável gerado pelo ciclo económico (1,6 p.p. do PIB), a par da diminuição anual dos encargos com juros (0,4 p.p. do PIB), a mais elevada das duas últimas décadas, foram determinantes para essa melhoria. A ação governativa discricionária, tal como avaliada pela variação do saldo primário estrutural, não influenciou a recuperação da posição orçamental. Assim, a postura política orçamental pode ser considerada neutra em 2021, o que contrasta, em todo o caso, com a natureza expansionista e contracíclica evidenciada em 2020.

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 a convergência para o objetivo de médio prazo tenha sido retomada em 2021. Nesse ano, o saldo estrutural ter-se-á fixado em -1,6% do PIB, um resultado que traduz uma melhoria de 0,4 p.p. do PIB face ao ano anterior, explicada inteiramente pelo decréscimo dos encargos com juros, uma vez que o saldo primário estrutural se manteve inalterado face a 2020.

Receita e despesa em 2021

A receita das administrações públicas registou um crescimento de 10%, cerca do dobro do observado para o PIB nominal (5,6%), elevando assim, o rácio da receita pública no PIB para 45,3%, mais 1,8 p.p. do que o verificado no ano anterior. Em termos nominais, a receita das AP aumentou 8709 M€ sustentada, em grande medida, pela receita fiscal e contributiva, em particular a receita tributária. Os impostos indiretos, cujo incremento atingiu 10,6%, foram responsáveis por cerca de 90% do crescimento da receita fiscal das AP com destaque para o comportamento da receita líquida de IVA com uma variação de 13,4%. Os impostos diretos registaram um crescimento mais modesto (2,2%), tendo a evolução do IRS (5,8%) relacionada com o crescimento das remunerações em 2021 (5,6%), compensado a queda observada na receita líquida de IRC (-7,1%). As contribuições sociais registaram uma taxa de variação anual de 6% refletindo a dinâmica positiva registada no mercado de trabalho. O crescimento da receita dos impostos indiretos e das contribuições sociais efetivas a um ritmo superior ao do PIB nominal elevou a carga fiscal das AP em 0,5 p.p. do PIB, ascendendo este indicador a 35,6% do PIB, o mais alto dos últimos 27 anos. A este respeito, assinala-se ainda o aumento do peso dos principais impostos indiretos sobre o consumo privado nominal, bem como o aumento do peso do IRS proveniente do trabalho e das contribuições sociais efetivas sobre as remunerações totais. A receita não fiscal e não contributiva, impulsionada pelo crescimento de todas as suas componentes, registou uma taxa de variação anual de 29,9% em 2021. A “outra receita corrente” contribuiu em mais de metade para essa variação, ao beneficiar, em parte, das transferências ao abrigo do REACT-EU, do FSE e do recebimento de dividendos da CGD. A receita de capital beneficiou do significativo reembolso de 1114 M€ da *prepaid margin*.

No que respeita à despesa pública, o seu peso em percentagem do PIB diminuiu 1,2 p.p. em 2021, passando para 48,1% do PIB.

Esta redução beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do PIB nominal foi superior ao da despesa pública. Em termos nominais, o crescimento da despesa desacelerou de 8,5% em 2020 para 3,0% em 2021. Em termos absolutos, verificou-se um aumento face a 2020 de 3002 M€, justificado em larga medida pelo impacto mais elevado das medidas excecionais adotadas no contexto da pandemia COVID-19. Esse impacto incidiu sobretudo na despesa corrente primária, agregado que registou um acréscimo de 4356 M€, para o qual contribuíram todas as suas componentes. Neste âmbito, salientam-se: a despesa com prestações sociais que pelo quarto ano consecutivo registou um aumento superior a mil M€; e as despesas com pessoal que ultrapassaram o máximo atingido no ano de 2010. Em sentido contrário, a despesa de capital diminuiu 731 M€ em resultado sobretudo de menores montantes de apoio financeiro à TAP e de injeção de capital no Novo Banco face a 2020, não obstante o crescimento da FBCF ter acelerado, suportado pelo contributo do financiamento europeu, ficando ainda assim abaixo do previsto no Orçamento. Os encargos com juros registaram a diminuição mais expressiva em termos absolutos desde 1997 (-623 M€), tendo sido o sétimo ano consecutivo, que em termos absolutos e em percentagem do PIB, aqueles encargos se reduziram, situando-se agora em ambos os casos abaixo do valor registado em 2010, ano anterior ao pedido de assistência financeira externa (o peso dos juros no produto diminuiu 0,4 p.p. em 2021, para 2,4% do PIB).

Subsectores em 2021

A melhoria do saldo orçamental em 2021 resultou sobretudo da redução do défice da Administração Central (AC) e, em menor grau, do aumento do excedente orçamental dos Fundos de Segurança Social (FSS). A evolução favorável nestes dois subsectores mais do que compensou o agravamento do défice observado na Administração Regional e Local (ARL). O défice da AC reduziu-se em 5,8 mil M€ (3,1 p.p. do PIB), mais do que a melhoria do saldo conjunto das AP (5,7 mil M€), enquanto o excedente dos FSS se elevou para 2423 M€ (1,1% do PIB). Em contraste, ARL atingiu um défice de 563 M€, mais do dobro do verificado em 2020, refletindo a significativa deterioração do excedente da Administração Local e o agravamento do desequilíbrio orçamental deficitário da Administração Regional.

Dívida pública em 2021

Após o aumento expressivo em 2020, o rácio da dívida pública retomou, em 2021, a trajetória descendente em que se encontrava desde 2017. A diminuição em 7,8 p.p. do PIB do rácio da dívida deveu-se aos contributos favoráveis do efeito dinâmico

(-4,7 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (-3,4 p.p.), este último em resultado de um menor montante de aquisição líquida de ativos financeiros, nomeadamente numerário e depósitos. Estes efeitos mais do que compensaram o contributo desfavorável do saldo primário (0,4 p.p.).

No âmbito do financiamento, o sector não residente reforçou a sua posição como maior credor de dívida pública em 2021, ao deter 77% daqueles passivos. Para tal contribuiu principalmente o aumento do volume de dívida detido pelo Eurosistema através do *Public Sector Purchase Programme* e do *Pandemic Emergency Purchase Programme*, representando 32% do *stock* de dívida pública portuguesa. A dívida detida pelo sector residente registou em 2021 uma ligeira diminuição, justificada pelo sector financeiro.

Comparação com os documentos de programação orçamental

O défice de 2,8% do PIB apurado pelas autoridades estatísticas nacionais fixou-se abaixo dos 4,3% e 4,5% do PIB previsto pelo Governo respetivamente na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) e no Programa de Estabilidade (PE/2021-2025). O crescimento da receita pública em 2021 (10% em termos nominais) ficou acima do previsto na POE/2021 (5,3%), em grande parte devido ao bom desempenho da receita fiscal e contributiva (6,8% vs. 1,7% na POE/2021). Em comparação com o apresentado em abril de 2021 no PE/2021-25, registou-se igualmente um crescimento da receita acima do antecipado nesse documento (6,9%). A receita de impostos indiretos e das contribuições sociais contribuiu em mais de metade para esse maior crescimento. A despesa pública ficou 972 M€ acima do previsto na POE/2021, um desvio justificado pelo agravamento da crise pandémica no 1.º trimestre de 2021, que implicou um impacto orçamental mais elevado de medidas COVID-19. Esse impacto contribuiu para que a despesa corrente primária tenha excedido a previsão inicial do Ministério das Finanças (MF) em 1867 M€, sendo que nos subsídios o desvio foi de 2359 M€. Em sentido oposto, os encargos com juros e a despesa de capital ficaram abaixo do previsto na POE/2021, salientando-se, no âmbito desta última, o facto de a FBCF ter ficado 722 M€ aquém do montante inicialmente previsto. Tomando por comparação o PE/2021, a despesa pública ficou 832 M€ abaixo do previsto, porque a menor execução da despesa de capital e a maior redução dos encargos com juros mais do que compensaram o excesso de despesa corrente primária face ao antecipado naquele documento. O rácio da dívida pública no PIB de 127,4% em 2021 foi inferior em 3,5 p.p. e em 0,6 p.p. do PIB ao previsto pelo MF respetivamente na POE/2021 (130,9%) e no PE/2021 (128%).

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Total	43,8	42,9	42,4	42,9	42,6	43,5	45,3
Receita corrente	43,0	42,3	42,0	42,4	42,2	43,2	44,2
Receita fiscal	25,3	24,8	24,8	25,2	24,7	24,6	25,0
Impostos indirectos	14,6	14,7	14,9	15,1	15,0	14,6	15,3
Impostos directos	10,7	10,1	9,9	10,1	9,7	10,1	9,7
Contribuições Sociais	11,6	11,6	11,6	11,6	11,8	12,8	12,8
Vendas e outra receita corrente	6,2	5,9	5,7	5,6	5,6	5,7	6,3
Receitas de capital	0,8	0,6	0,4	0,5	0,4	0,3	1,1
Despesa Total	48,2	44,8	45,4	43,2	42,5	49,3	48,1
Despesa Primária	43,7	40,7	41,6	39,9	39,5	46,4	45,7
Despesa Corrente Primária	39,4	38,7	37,2	36,8	36,7	42,1	41,9
Consumo intermédio	5,6	5,5	5,4	5,3	5,1	5,7	5,8
Despesas com pessoal	11,3	11,2	10,9	10,7	10,8	12,0	11,8
Prestações sociais	19,5	19,0	18,4	18,2	18,1	20,1	19,6
Subsídios e outra despesa corrente	3,0	2,9	2,6	2,7	2,6	4,3	4,7
Despesas de capital	4,3	2,0	4,4	3,0	2,8	4,4	3,8
Saldo primário	0,1	2,2	0,8	3,0	3,1	-2,9	-0,4
Juros	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9	2,4
Saldo global	-4,4	-1,9	-3,0	-0,3	0,1	-5,8	-2,8
Medidas temporárias e não recorrentes	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6	-0,7	0,4
Saldo ajustado de medidas one-off	-3,2	-2,4	-0,8	0,1	0,7	-5,2	-3,2
Componente cíclica	-1,1	-0,4	0,8	1,5	2,2	-3,2	-1,6
Saldo Estrutural	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,5	-2,0	-1,6
Variação anual do saldo estrutural	-0,1	0,1	0,4	0,1	-0,1	-0,5	0,4
Saldo Primário Estrutural	2,6	2,2	2,2	1,9	1,5	0,9	0,9
Variação anual do saldo primário estrutural	-0,4	-0,3	0,0	-0,3	-0,5	-0,6	0,0
Dívida Pública	131,2	131,5	126,1	121,5	116,6	135,2	127,4
Variação do rácio da dívida, decomposição:	-1,8	0,3	-5,4	-4,7	-4,9	18,6	-7,8
Saldo primário	-0,1	-2,2	-0,8	-3,0	-3,1	2,9	0,4
Efeito dinâmico ou bola de neve	-0,3	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3	11,2	-4,7
Ajustamento défice-dívida	-1,3	3,2	-2,0	0,7	0,4	4,4	-3,4
<i>Por memória:</i>							
<i>Taxa de juro implícita</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>	<i>1,9%</i>
Outros indicadores orçamentais							
Carga fiscal (calculada pelo Sector das AP)	34,3	33,9	33,9	34,5	34,3	35,1	35,6
Despesa corrente	44,0	42,8	41,0	40,2	39,6	45,0	44,4
Consumo Público	17,9	17,6	17,2	17,0	17,0	19,1	19,0

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores relativos aos anos de 2015 a 2021 encontram-se influenciados pelo efeito de medidas one-off conforme se detalha no Quadro 17 do Relatório, apresentando-se no Quadro 14, também do Relatório, a conta ajustada de medidas one-off para os anos de 2020 e 2021; (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 2022.

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 2020 e 2021, respetivamente de 200 087 M€ e 211 278 M€ (Quadro 4 do Relatório). No Capítulo 4, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2021 nos documentos de programação orçamental.