



Comissão de Orçamento e Finanças

Relatório final

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV)

Relator: Deputado Hugo
Carneiro (PSD)

Aprova o Orçamento do Estado para 2021.



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Introdução

A Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2021*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 119.º do Regimento.

A proposta de lei do Orçamento de Estado para 2021 é apresentada considerando já a entrada em vigor das alterações efetuadas à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovadas pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

A referida proposta deu entrada na Assembleia da República a 12 de outubro de 2020, tendo sido admitida no mesmo dia e anunciada em sessão plenária de 14 de outubro de 2020. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF) no dia da sua admissão, para apreciação na generalidade. Em reunião de 14 de outubro e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COF nomeou como relator da Comissão o Senhor Deputado Hugo Carneiro.

No dia 12 de outubro foi promovida por sua Excelência o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, não tendo os pareceres sido recebidos até à data.

No dia 23 de outubro de 2020 foi realizada pela COF a audição regimental do Ministro das Finanças e, no dia 26 de outubro, a audição regimental da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conjuntamente com a Comissão de Trabalho e Segurança Social.

Foram considerados os pareceres da UTAO (*Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021*) e do CFP (*Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021*). O CFP submeteu na data em que este parecer foi concluído o Relatório n.º 14/2020 (*Análise à Proposta de Orçamento de Estado para 2021*), que pelo momento em que foi recebido já não foi possível analisar e incluir no presente parecer.

A presente proposta de lei estará em apreciação pública entre os dias 17 de outubro e 6 de novembro de 2020.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª encontra-se agendada para os dias 27 e 28 de outubro, em conjunto com a Proposta de Lei n.º 60/XIV/2.ª – *Lei das Grandes Opções para 2021-2023*.

I.1. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental

O Relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021 apresenta, em primeiro lugar, o contexto particular em que é desenhado o quadro da estratégia macroeconómica para o ano de 2021, a saber, a implicância a diversos níveis da situação pandémica.

Assim, partindo das estimativas do Ministério das Finanças que apontam para um efeito de 7,3% sobre o saldo orçamental de 2020, num valor que poderá cifrar-se em 14,4 mil milhões de euros, o Governo apresenta a intenção de manter o esforço estratégico no combate aos efeitos da pandemia nos seus diferentes níveis, como o reforço para a área da saúde (de 500 milhões de euros). A estas novas medidas somam-se as já tomadas em 2020, num total de 1.400 milhões de euros em dois anos (financiados também com Fundos Europeus).

O Relatório destaca, ainda, as medidas fiscais transitórias no contexto da COVID-19, que deverão manter-se em parte no ano de 2021, onde realça, por exemplo, a isenção de IVA na aquisição de mercadorias necessárias ao combate à pandemia. Em 2021, entre outras medidas, realça-se a aplicação temporária da taxa reduzida de IVA à venda de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo, bens que se reputa como essenciais no contexto pandémico.

O Relatório apresenta um conjunto de medidas ou planos para 2021:

1. Medidas de proteção e melhoria do rendimento das famílias
2. Medidas de apoio às empresas e de estímulo ao investimento

3. Medidas de combate à erosão das bases tributáveis
4. Medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental
5. Plano de Recuperação e Resiliência
6. Medidas de promoção da consolidação orçamental e de revisão da despesa pública

No âmbito das **medidas de proteção e melhoria do rendimento das famílias** o Governo pretende manter alguns dos apoios já criados em 2020, tendo como preocupação especial “*a proteção do rendimento das famílias portuguesas*”.

Assim, no âmbito desta medida encontram-se as seguintes políticas:

a) Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores

Este apoio, a vigorar a partir de 2021, visa compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores em decorrência da crise pandémica.

Terá um impacto orçamental entre 400 e 500 milhões de euros, devendo abranger mais de 170 mil trabalhadores com perda de rendimentos do trabalho e sem acesso a proteção no desemprego, ou que se encontrem na circunstância de o prazo de concessão do subsídio de desemprego vir a terminar previsivelmente em 2021 e, ainda, no caso dos trabalhadores independentes com perda de faturação.

b) Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego

O Governo pretende majorar o subsídio de desemprego até 1,5 IAS, no caso dos trabalhadores cujo rendimento que serviu de base de cálculo da prestação corresponda, pelo menos, ao limiar da pobreza.

c) Atualização extraordinária das pensões

A partir de 08/2021, deverá verificar-se uma atualização das pensões, no valor de 10 ou 6 euros, consoante as pensões tenham sido ou não atualizadas entre 2011 e 2015.

d) Redução do IVA da eletricidade

Com um efeito orçamental de 150 milhões em 2021 e associado ao estímulo à eficiência energética dos consumos, a taxa do IVA no consumo de eletricidade passa a ser progressiva, sendo aplicada uma taxa intermédia aos primeiros níveis de consumo, em relação a potências contratadas em baixa tensão normal. Abrangendo cerca de 80% dos consumidores do mercado elétrico, a medida prevê ainda uma majoração de 50% do valor limite até ao qual é aplicável a taxa intermédia para as famílias numerosas.

e) Redução das retenções na fonte de IRS

A redução da retenção na fonte, não se tratando de uma medida que visa reduzir impostos aos trabalhadores, mas sim proceder ao ajustamento entre a retenção e o imposto efetivamente devido *a final*, anunciando o Governo o aumento durante o ano de 2021 do rendimento disponível dos agregados familiares que recebem um reembolso de IRS no momento de liquidação.

f) Descontos nas taxas de portagens

Essencialmente dirigido ao interior, visa a introdução de um sistema de descontos nas taxas de portagens das ex-SCUT.

g) Estabilização dos principais impostos

Não são alterados os principais impostos em 2021, nem atualizadas as taxas dos IEC.

h) Dedução à coleta de IRS do IVA dos ginásios

Até ao limite já existente de deduções por agregado familiar, introduz-se a dedução à coleta das despesas relacionadas com a prática de exercício físico. O setor em causa foi fortemente afetado pela pandemia e esta é uma medida que visa, entre outras razões, apoiar esse setor.

i) Aumento da massa salarial na Administração Pública

O Governo pretende o aumento do salário mínimo em 2021 que, associado a outras medidas – manutenção das progressões, promoções e atualizações das carreias e

Comissão de Orçamento e Finanças

novas contratações na Administração Pública (AP) – deverão conduzir a um aumento da massa salarial na A.P. de 785 milhões de euros.

j) Creches gratuitas para os mais novos

A gratuitidade é alargada aos primeiros filhos do 2º escalão.

k) Medidas de proteção do emprego e políticas ativas

Prevê-se um reforço do programa Ativar.pt, que se traduz num estímulo à criação de postos de trabalho, através da atribuição de um apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho, por um período igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no I.E.F.P., I.P..

O acesso às medidas de apoio introduz a obrigatoriedade da manutenção do emprego verificado a 1 de outubro de 2020 (data da transição da medida de *layoff* simplificado para o apoio à retoma progressiva).

No âmbito das **medidas de apoio às empresas e de estímulo ao investimento** o Governo elenca as seguintes ações:

a) Medida de estímulo ao consumo em sede de IVA

Nesta vertente, pretende-se o estímulo ao consumo em setores mais afetados pela crise, a saber, **alojamento, cultura e restauração**.

O apoio será concretizado pela devolução do IVA suportado pelos consumidores nestes setores num trimestre, que será devolvido no trimestre seguinte. Estima-se que a medida implique um aumento do rendimento disponível das famílias em 200 milhões de euros.

b) Investimento privado: Fundos e CFEI

Manter-se-á a vigência do **Crédito Fiscal Extraordinário de Investimento** no primeiro semestre de 2021, medida esta quantificada em 208 milhões de euros.

É criado, ainda, um **incentivo fiscal temporário de fomento à internacionalização por pequenas e médias empresas** no âmbito de ações de eficiência coletiva na promoção externa, através da majoração de 10% das despesas incorridas em ações de promoção externa (feiras, exposições, mostras e consultoria de apoio) para efeitos de apuramento do lucro tributável (IRC) em 2021 e 2022.

c) Financiamento das empresas: empréstimos e moratórias

É destacado o prolongamento das moratórias públicas até 30 de setembro de 2021 e, ainda, a intenção de se proceder à implementação de recomendações para a dinamização do mercado de capitais.

Neste ponto, é destacada também a situação da **TAP**, que no ano de 2020 deverá consumir a totalidade dos 1.200 milhões de euros de empréstimo do Estado, fazendo-se notar, todavia, que as necessidades da empresa para 2021 são ainda incertas (dada a situação de pandemia, o plano de reestruturação e as medidas para o setor a tomar a nível europeu). **Contudo, à cautela, o Governo faz incluir no Orçamento um montante de até 500 milhões de euros em eventuais garantias a conceder para que a TAP se possa financiar em mercado.**

d) Estímulo ao investimento

Apresenta-se a expectativa do reforço do investimento público, por via de três eixos: os investimentos estruturantes, a continuação da execução do Plano de Estabilização Económica e Social (PEES) e o Plano de Resiliência.

O Governo estima que na vertente do investimento estruturante se possa atingir em 2021 o valor de cerca de 1.763 milhões de euros. Estes investimentos deverão ocorrer na área dos transportes, ambiente, agricultura e educação.

É, ainda, apresentada a intenção de reforço nos investimentos na mobilidade sustentável, em 2021, que deverão aumentar em 450 milhões de euros face a 2020. São apresentados três grandes eixos de ação nesta medida, a saber: investimentos na requalificação, modernização e expansão da Rede Ferroviária Nacional;

Comissão de Orçamento e Finanças

desenvolvimento dos sistemas de metropolitano; e o reforço da frota das empresas de transporte públicos.

Prevêem-se, ainda, investimentos estruturantes nas áreas da saúde, ambiente e agricultura, defesa nacional, educação e ensino superior e habitação.

e) Medidas de combate à erosão das bases tributáveis

O Governo pretende desenvolver ações com vista à preservação das bases tributáveis, por via do combate à fraude e evasões fiscais e aduaneiras, a saber: exclusão de entidades ligadas a *offshore* do acesso a apoios públicos; combate à transferência de lucros (seguindo as recomendações BEPS da OCDE); sujeição de IMT às aquisições de participações em sociedades anónimas (de modo a evitar o planeamento fiscal abusivo, desde logo); e o combate ao planeamento fiscal em sede de IRS.

f) Medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental

Promove-se a um conjunto de medidas de natureza tributária com fins parafiscais ambientais.

g) Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

Da iniciativa do Governo, este plano deverá ficar concluído no início de 2021 e encontra-se enquadrado no Plano de Recuperação Europeu, integrando diversos investimentos e reformas estruturais com vista à recuperação económica e social.

É dito que o PRR se centra em três eixos de prioridades: a transição digital (a incidir também através de uma reforma global da A.P. e na digitalização das empresas), a transição climática (promoção da eficiência energética, na capacidade de produção de energia verde, na gestão de resíduos e na mobilidade sustentável) e a resiliência (investimentos para o reforço estrutural e conjuntural das vulnerabilidades sociais, o potencial produtivo do tecido económico e a competitividade e coesão territorial).

h) Medidas de promoção da consolidação orçamental e de revisão da despesa pública

Comissão de Orçamento e Finanças

Pretende-se alcançar ganhos de eficiência transversais a toda a A.P., estimando-se que em 2021 a revisão da despesa poderá permitir ganhos de 135,3 milhões de euros.

Quadro 2.2. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa
(milhões de euros)

2021	
Saúde	78,1
Gestão dos contratos de financiamento	25,0
Revisão de preços e participações	25,0
Contribuição extraordinária dispositivos médicos	8,0
Implementação do Registo de Saúde Eletrónico	1,5
Monitorização da Comparticipação SNS sobre prescrições extra SNS	2,6
Combate à fraude	10,0
Revisão do regime de remuneração específica das farmácias	6,0
Serviços Partilhados e Compras Públicas	21,0
Centralização da compra de energia	11,0
Contratação de transporte e alojamento	1,0
Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas	5,0
Módulo de gestão de veículos apreendidos	1,0
Ponto de Troca de Tráfego	1,0
Fatura Eletrónica	2,0
Justiça	30,1
Serviços Partilhados	8,2
Tribunal +	17
Justiça mais Próxima	4,9
Administração Interna	6,1
Otimização do modelo de gestão das Forças e Serviços de Segurança	6,1
Total	135,3

Fonte: Ministério das Finanças.

I.2 Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2021

O ano de 2021 vislumbra-se fortemente impactado pela ocorrência pandémica de 2020, geradora de um choque económico abrupto e severo, com efeitos simétricos em todos os países em termos de sinal, mas assimétrico no que respeita à dimensão do impacto.

Cenário de crise global

De acordo com a OCDE, o PIB mundial deve reduzir-se em cerca de 4,5% em 2020, após um ciclo de uma década de crescimento.

A crise pandémica originou uma disrupção na economia mundial, com efeitos interligados que se amplificaram, quer do lado da oferta, quer do lado da procura.

Com o fim do confinamento, a par da reabertura das economias após a primeira vaga pandémica, as instituições internacionais (OCDE e BCE) apresentam estimativas em alta para as previsões para a variação do PIB em 2020, devendo a recessão ser ligeiramente menos profunda que o estimando no início do verão.

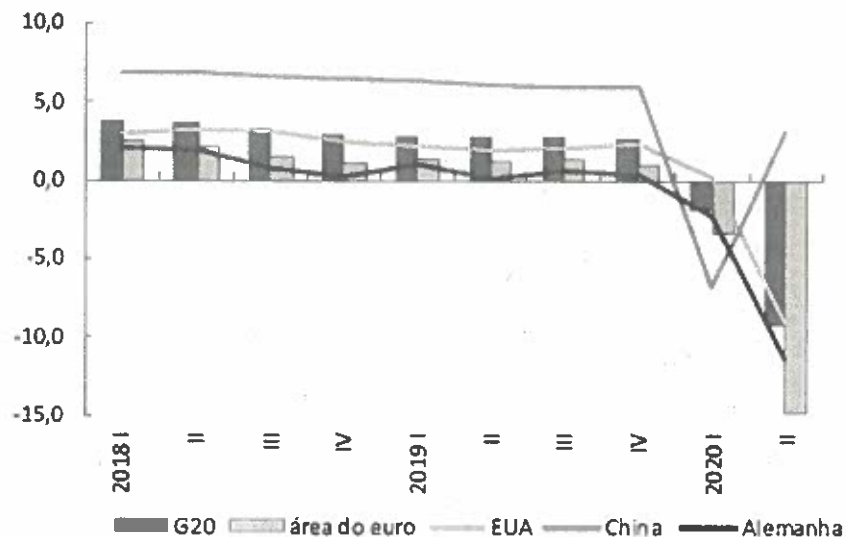
Mas a incerteza mantém-se no horizonte, com a possibilidade de uma segunda vaga impactante que origine novas medidas de confinamento ou restrição na atividade económica.

Um dos efeitos resultantes da diminuição da atividade económica mundial prende-se com o aumento da taxa de desemprego, ainda que os muitos países tenham adotado medidas significativas para conter este fenómeno. Nos EUA, por exemplo, a taxa de desemprego subiu de 3,5% no final de 2019 para 8,4% em agosto de 2020.

Na área do euro o PIB recuou 9% em termos homólogos reais no primeiro semestre de 2020, devido à quebra da procura interna e das exportações.

Gráfico 1.4. PIB das principais economias

(taxa de crescimento real, variação homóloga, percentagem)



Fontes: Eurostat; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Assim, em 2020 o PIB da área do euro deverá recuar em cerca de 8%, depois do crescimento verificado entre 2014 e 2019.

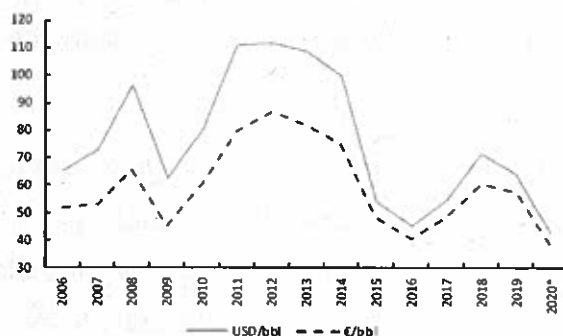
Por causa da redução da atividade económica e do recurso a financiamento, o endividamento das empresas deverá aumentar em 2020 de modo expressivo. Simultaneamente, as interrupções das cadeias de oferta de abastecimento da indústria nos setores automóvel, da química e maquinaria, a par da redução da procura, deverão culminar com a redução das exportações da área do euro em 2020. Acresce a apreciação do euro face ao dólar, que contribui para uma menor competitividade das exportações europeias.

A inflação deverá desacelerar em 2020 para o conjunto das economias avançadas, devendo situar-se, na área do euro, em torno de 0,3%, de acordo com o BCE. Este valor é explicado por vários motivos, como a quebra da procura, a política fiscal na Alemanha, a descida do preço do petróleo, entre outros. Note-se, contudo, o aumento inverso dos preços dos produtos alimentares não transformados.

Em 2020, os diferentes países tiveram de dar resposta ao reforço dos sistemas de saúde mas, também, à necessidade de salvaguardar o tecido social e económico, pelo que apostaram em políticas orçamentais adequadas ao momento, que implicaram a criação de apoios do lado da procura e da oferta. A consequência imediata foi o aumento do endividamento público.

Já do lado da política monetária, as intervenções realizadas visaram garantir liquidez ao sistema bancário e a manutenção do fluxo de crédito à economia real e o financiamento à economia. Realça-se o caso das intervenções não convencionais do BCE, que foram neste âmbito reforçadas em termos de valores.

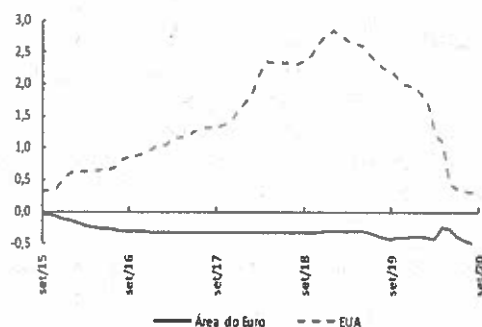
Gráfico 1.5. Preço *spot* do petróleo Brent
(USD/bbl e euros/bbl)



Nota: * Média dos três primeiros trimestres.

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

Gráfico 1.6. Taxas de juro a três meses do mercado monetário
(média mensal, percentagem)



Fonte: Banco Central Europeu.

Em paralelo, deve evidenciar-se, igualmente, a concertação dentro da União Europeia que conduziu à aprovação do **plano de recuperação europeu (Nova Geração UE)** em finais de julho de 2020, dotado de um fundo de 750 mil milhões de euros (5% do PIB da UE), a financiar com a emissão de dívida conjunta da UE para apoiar as economias europeias. Acrescente-se, ainda, o **Quadro Financeiro Plurianual** (orçamento UE) dotado com cerca de 1.074 mil milhões de euros para a próxima década.

Efeitos macroeconómicos de base com a situação pandémica

No caso português, a situação pandémica abalou a situação das finanças públicas, conduzindo a um aumento exponencial, em 2020, da despesa pública, a par de uma redução da receita fiscal, em decorrência da contração da atividade económica. Recorde-se que, a partir de 18 de março de 2020, o país foi forçado a uma adaptação ao estado de emergência, que se prolongou até maio de 2020.

No final de 2019 a dívida pública era de 117,2% do PIB, valor que em 2016, por exemplo, era de 131,5% do PIB, evidenciando uma trajetória de decréscimo explicada muito pela evolução do saldo primário e pelo efeito *Snow Ball*. A par desta evolução, notou-se também uma redução ao longo do tempo dos depósitos das A.P..

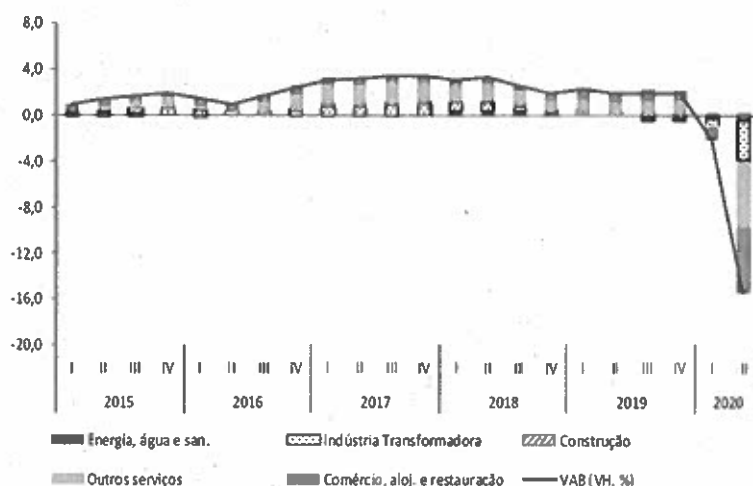
Apesar da crise pandémica ter originado instabilidade nos mercados, a intervenção pronta do Banco Central Europeu (BCE), com o seu programa de compras de emergência pandémica, que acresceu às intervenções não convencionais que vinham ocorrendo, conduziram a uma estabilização e diminuição dos *spreads* face à Alemanha, diminuindo desta forma os custos das emissões de dívida da República.

Fruto da situação que se vem descrevendo, verificou-se uma forte contração do PIB na primeira metade do ano, de 9,4% em termos homólogos reais (que compara com um crescimento de 2,3% no mesmo período do ano anterior). O maior impacto na atividade económica ocorreu no segundo trimestre de 2020, período em que o PIB caiu 16,3%.

A afetação setorial não foi homogénea e alguns dos setores mais afetados, onde o valor acrescentado bruto mais caiu, foram o do comércio, alojamento e restauração (-16,7% face ao período homólogo) e indústria (-13,8%). Um setor que destoou foi o da construção (+2,2%).

Gráfico 1.12. Contributos para o crescimento do VAB em volume

(pontos percentuais)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Estima-se, deste modo, que em 2020 o PIB português venha a contrair 8,5% (o PIB da área do euro deverá contrair (8,7%), por força da quebra da procura interna (-6,6 p.p.) e da procura externa (-1,9 p.p.).

A quebra da **procura interna** é explicada pela contração do consumo privado (-7,9%) e do investimento (-4,7%), com uma ligeira diminuição do consumo público (-1,4%).

Já a quebra da **procura externa** ocorreu em resultado do impacto da pandemia nas cadeias de valor globais de bens e no comércio de serviços (em particular, nos transportes e no turismo).

A redução da procura agregada refletiu-se, conseqüentemente, no valor das exportações e das importações (mais nos serviços, do que nos bens).

Refira-se, em particular, o forte impacto da crise no setor do turismo, que nem a recuperação de junho e julho parecem ter ajudado a colmatar.

Comissão de Orçamento e Finanças

A deterioração da situação económica conduziu, naturalmente, a uma quebra da confiança dos agentes económicos para mínimos históricos nos meses de abril e maio de 2020.

Quadro 1.4. Principais indicadores macroeconómicos

	2019	2019				2020		C.II		Implicito III-IV 2020
		I	II	III	IV	I	II	2019	2020	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento homólogo real, %)										
PIB	2,2	2,5	2,2	2,0	2,3	-2,3	-16,3	2,3	-9,4	-7,6
Consumo privado	2,4	2,4	2,4	2,7	2,4	-1,1	-14,7	2,4	-7,9	-6,3
Consumo público	0,7	0,1	0,2	0,9	1,7	0,5	-3,4	0,1	-1,4	0,8
Investimento (FBCF)	5,4	9,1	5,7	4,3	2,6	-0,3	-9,0	7,4	-4,7	-10,1
Exportações de bens e serviços	3,5	4,1	1,8	2,4	5,9	-4,8	-39,2	2,9	-21,9	-22,1
Importações de bens e serviços	4,7	6,0	3,9	5,6	3,2	-2,0	-29,4	4,9	-15,6	-20,2
<i>por memória:</i>										
PIB da área do euro (taxa de crescimento homólogo real, %)	1,3	1,5	1,2	1,4	1,0	-3,2	-14,7	1,4	-9,0	
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)*										
Procura interna	2,7	3,2	3,0	3,3	1,2	-1,1	-11,9	3,1	-6,5	-6,7
Procura externa líquida	-0,4	-0,7	-0,8	-1,3	1,1	-1,2	-4,4	0,8	2,8	-1,0
Evolução dos preços (taxa de crescimento homóloga, %)										
Deflador do PIB	1,7	2,0	1,4	1,7	1,6	1,9	4,5	1,7	3,1	-0,1
IPC	0,3	0,8	0,5	-0,2	0,3	0,4	-0,3	0,6	0,1	-0,3
Evolução do mercado de trabalho (taxa de crescimento homóloga, %)										
Emprego	1,0	1,5	0,9	0,9	0,5	-0,3	-3,8	1,2	-2,0	-5,6
Taxa de desemprego (% da pop. ativa)	6,5	6,8	6,3	6,1	6,7	6,7	5,6	6,5	6,1	11,3
Produtividade aparente do trabalho	1,4	1,0	1,3	1,3	2,1	-1,9	-13,3	1,1	-7,5	-2,1
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB) **										
Cap/Nec líquida de financiamento face ao exterior	1,0	1,0	0,9	0,7	0,4	-2,3	-1,1	1,0	-1,7	1,1
- Saldo da balança corrente	0,2	0,2	0,6	-0,2	-0,1	-3,4	-2,4	0,4	-2,9	0,5
da qual saldo da balança de bens e serviços	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,9	-1,1	-3,3	0,1	-2,1	-0,5
- Saldo da balança de capital	0,8	0,8	0,6	1,2	0,9	0,9	1,3	0,7	1,1	0,7

Notas:

* Diferenças resultam dos arredondamentos efetuados e da não aditividade dos dados encadeados em volume.

** Dados ajustados de sazonalidade.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Eurostat.

De referir, ainda, que a quebra do preço do petróleo conduziu a que no primeiro semestre de 2020 o IPC sofresse uma queda acentuada.

O Governo adotou um conjunto de medidas de estabilização, direcionado às empresas, ao emprego e à proteção de rendimentos, ações que devem ser lidas de modo consentâneo com as medidas de espectro mais amplo adotadas a nível europeu. **Destacamos a este propósito o acionamento da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento**, que veio permitir aos Estados-membros a adoção de medidas adequadas, a aprovação do **SURE**, a reorientação de todos os fundos estruturais para a resposta à pandemia, a mobilização do orçamento da União para permitir que o Grupo BEI disponibilize liquidez de curto prazo às PME, a

Comissão de Orçamento e Finanças

afetação de 37 mil milhões de euros à luta contra o coronavírus e o já referido plano de recuperação no montante de 750 mil milhões de euros (a vigorar entre 2021 e 2026).

Nas ações internas, o Governo destaca as medidas de *layoff*, a isenção do pagamento de contribuições sociais da entidade empregadora, a prorrogação do prazo de cumprimento das obrigações fiscais e contributivas, as moratórias de crédito bancário, o lançamento de um vasto conjunto de pequenas obras (a este propósito recorde-se a flexibilização do limiar de atos sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas, aprovado com o Orçamento Suplementar de 2020), o Programa Adaptar e o Ativar.pt, o alargamento de diversas prestações sociais, a concentração de meios para o Serviço Nacional de Saúde, entre outras. Neste contexto foi aprovado também o Programa de Estabilização Económica e Social, apresentado no contexto do Orçamento Suplementar de 2020, com um horizonte temporal mais lato do que o ano de 2020.

Segundo o Governo, estas medidas tiveram resultados na proteção do emprego durante o período crítico do confinamento, em que a atividade económica quase paralisou.

Noutra banda, e considerando as ações ou impactos descritos, **reforçaram-se as necessidades de financiamento da economia portuguesa**, situação que contrasta com o período pré-pandemia.

Quadro 1.7. Balança de pagamentos
(percentagem do PIB, valores trimestrais ajustados de sazonalidade)

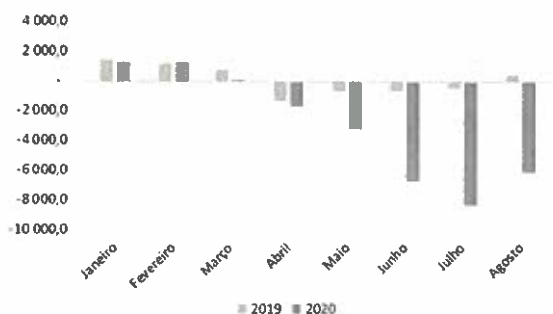
	2018	2019	2019				2020		t-II	
			I	II	III	IV	I	II	2019	2020
Balança de Pagamentos (Saldos, % do PIB)										
Capacidade / necessidade de financiamento	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7	0,4	-2,3	-1,1	1,0	-1,7
Balança de Capital	1,0	0,8	0,8	0,6	1,2	0,9	0,9	1,3	0,7	1,1
Balança Corrente	0,3	0,2	0,2	0,6	-0,2	-0,1	-3,4	-2,4	0,4	-2,9
Balança de Bens e Serviços	0,5	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,9	-1,1	-3,3	0,1	-2,1
Balança de Bens	-6,5	-6,5	-6,9	-6,7	-6,9	-5,6	-7,4	-5,4	-6,8	-6,5
Balança de Serviços	6,9	6,8	6,9	6,8	6,9	6,5	6,3	2,1	6,9	4,3
Balança de Rendimentos	-0,2	-0,1	0,1	0,5	-0,2	-0,9	-2,3	1,0	0,3	-0,8

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Ao nível das finanças públicas, os efeitos do choque macroeconómico conduziram a uma degradação dos saldos global e primário, sobretudo a partir de maio.

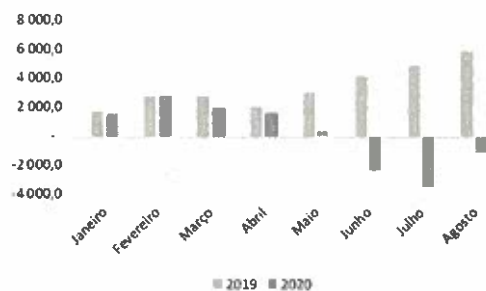
Comissão de Orçamento e Finanças

Gráfico 1.21. Evolução do saldo global
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças

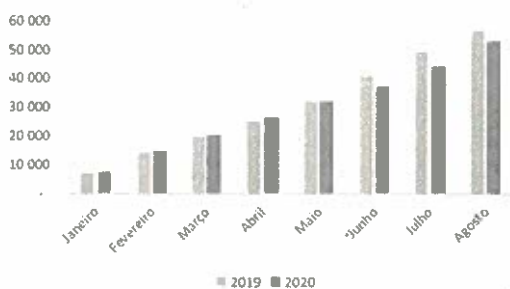
Gráfico 1.22. Evolução do saldo primário
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças

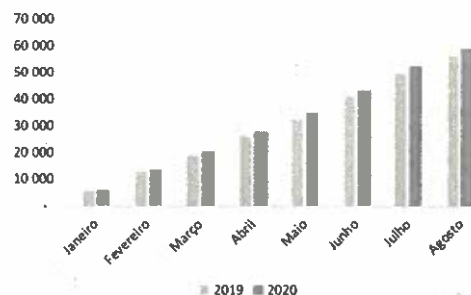
Para este resultado contribuíram ações com impacto na receita fiscal (prolongamento do pagamento das retenções na fonte de IRS e IRC, pagamentos de IVA e contribuições sociais, cujo impacto na receita até ao mês de agosto foi de 576,4 milhões de euros). Do lado da despesa o esforço do setor público também aumentou, para mitigação dos efeitos da pandemia.

Gráfico 1.19. Evolução da receita total
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 1.20. Evolução da despesa total
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

I.3 Perspetivas macroeconómicas para 2021

Em 2021 perspetiva-se uma recuperação da economia portuguesa, com um **crescimento real do PIB de 5,4%**, que contrasta com a contração de 8,5% estimada para 2020 (+1,6 p.p. do que estava previsto no Orçamento Suplementar).

Comissão de Orçamento e Finanças

O Governo considera que o crescimento para 2021 está em linha com o esperado para a área do euro, que deverá situar-se em 5,1% (-7,9% em 2020), de acordo com as últimas previsões da OCDE (set.2020).

A influenciar o crescimento em 2021 estará o aumento do consumo privado em 3,9% (redução expectável de 7,1% em 2020).

A redução da incerteza deverá permitir, também, a melhoria do mercado de trabalho e o aumento ligeiro do rendimento das famílias.

O emprego deverá crescer 1% (-3,8% em 2020) e a taxa de desemprego deverá também diminuir de 8,7% em 2020 para 8,2% em 2021.

Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2020-2021

(taxa de variação, percentagem)

	2018	2019	2020	2021	2020	2021
			Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão
	INE		OE 2021		OE 2020 Suplementar	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)						
PIB	2,8	2,2	-8,5	5,4	-6,9	4,3
Consumo privado	2,6	2,4	-7,1	3,9	-4,3	3,8
Consumo público	0,6	0,7	-0,3	2,4	3,1	-0,8
Investimento (FBCF)	6,2	5,4	-7,4	5,3	-12,2	6,1
Exportações de bens e serviços	4,1	3,5	-22,0	10,9	-15,4	8,4
Importações de bens e serviços	5,0	4,7	-17,9	7,2	-11,4	7,0
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)						
Procura interna	3,1	2,7	-6,6	4,1	-5,1	3,8
Procura externa líquida	-0,3	-0,4	-1,9	1,3	-1,8	0,4
Evolução dos preços (taxa de crescimento %)						
Deflador do PIB	1,8	1,7	1,5	0,9	1,0	0,4
Taxa de inflação (IPC)	1,0	0,3	-0,1	0,7	-0,2	0,4
Evolução do mercado de trabalho (taxa de crescimento %)						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,3	1,0	-3,8	1,0	-3,9	1,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	7,0	6,5	8,7	8,2	9,6	8,7
Produtividade aparente do trabalho	0,5	1,4	-4,8	4,3	-3,1	2,5
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao e	1,2	1,0	-0,3	0,9	0,3	0,6
Saldo da balança corrente	0,3	0,2	-1,2	0,1	-0,6	-0,3
da qual: saldo da balança de bens e serviços	0,5	0,2	-1,3	0,1	-0,7	-0,2
Saldo da balança de capital	1,0	0,8	0,9	0,8	1,0	0,9

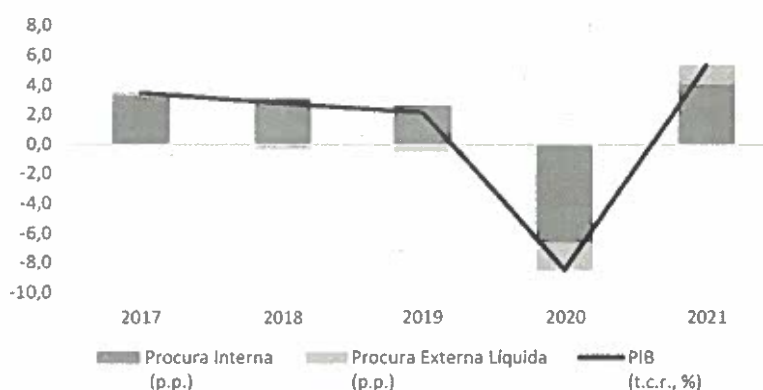
Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.

Também segundo o Governo, o crescimento do investimento (FBCF) em 2021 deverá situar-se em 5,3%, impulsionado pela componente pública, dos investimentos

estruturantes e de um aumento da componente privada por força da melhoria da procura global.

Gráfico 1.24. Contributos para a taxa de crescimento real do PIB

(pontos percentuais)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O crescimento referido para 2021 é influenciado essencialmente pela procura interna, ainda que se estime o crescimento da procura externa. A explicar as estimativas da procura externa está a expectativa da recuperação do setor do turismo.

A **inflação** medida pelo IPC deverá aumentar em 2021, prevendo-se um crescimento de 0,7% (recoo em 2020 de -0,1%).

As projeções de outras instituições acompanham as do Governo no que respeita ao sentido da evolução económica.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 1.11. Previsões de outras instituições 2020-2021
(taxa de variação, percentagem)

	2020 ^a										2021 ^a					
	IM	BdP	CFP	OCDE		FMI	CE	IM	BdP	CFP	OCDE		FMI	CE		
				Single-hit	Double-hit						Single-hit	Double-hit				
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)																
PIB	-8,5	-8,1	-9,3	-9,4	-11,3	-8,0	-9,8	5,4	5,2	4,8	6,3	4,8	5,0	6,0		
Consumo privado	-7,1	-6,2	-8,9	-10,0	-12,3	-	-	3,9	7,7	6,9	8,2	6,8	-	-		
Consumo público	-0,3	1,2	3,0	3,1	3,8	-	-	2,4	0,7	-0,3	-1,2	1,1	-	-		
Investimento (FBCE)	-7,4	-4,7	-6,8	-10,6	-14,7	-	-	5,3	5,0	5,9	8,8	2,4	-	-		
Exportações de bens e serviços	-22,0	-19,5	-22,5	-15,5	-18,6	-	-	10,9	11,5	7,5	8,2	3,4	-	-		
Importações de bens e serviços	-17,9	-12,4	-17,5	-13,3	-16,6	-	-	7,2	13,5	9,3	8,6	3,7	-	-		
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)																
Procura interna	-6,6	-	-7,1	-	-	-	-	4,1	-	5,7	-	-	-	-		
Procura externa líquida	-1,9	-	-2,2	-	-	-	-	1,3	-	-0,9	-	-	-	-		
Evolução dos preços (taxa de variação, %)																
Deflador do PIB	1,5	-	1,8	1,7	1,7	-	-	0,9	-	1,2	0,4	0,3	-	-		
IHPC	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,7	0,8	0,7	0,2	0,0	1,4	1,2		
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)																
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	-3,8	-2,8	-4,0	-	-	-	-	1,0	2,0	1,3	-	-	-	-		
Taxa de desemprego (% da população ativa)	8,7	7,5	10,0	11,6	13,0	13,9	-	8,2	8,9	8,8	9,6	11,8	8,7	-		
Produtividade aparente do trabalho	-4,8	-	-	-	-	-	-	4,3	-	-	-	-	-	-		
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)																
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	-0,3	-0,6	-1,3	-	-	-	-	0,9	0,3	-1,4	-	-	-	-		
Saldo da balança corrente	-1,2	-	-	-0,2	-0,1	0,3	-	0,1	-	-	-0,1	-0,1	-0,4	-		
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-1,3	-1,9	-1,9	-	-	-	-	0,1	-1,3	-2,2	-	-	-	-		
Saldo da balança de capital	0,9	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	-	-	-	-		

Notas: e estimativa; p previsão.

Fontes: Ministério das Finanças; Banco de Portugal — *Boletim Económico*, 6 de outubro 2020 (projeções para 2020) e *Boletim Económico*, 16 de junho de 2020 (projeções para 2021); Conselho de Finanças Públicas — *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024 (Atualização)*, 17 de setembro 2020; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — *Economic Outlook* (inclui dois cenários: Cenário *single-hit* e o Cenário *double-hit*), 10 de junho 2020; Fundo Monetário Internacional [FMI] — *World Economic Outlook*, 6 de abril 2020; Comissão Europeia [CE] — *European Economic Forecast: Summer*, 7 julho 2020.

É reconhecido, no contexto atual, que **os riscos resultantes da incerteza são significativos, por força da duração maior ou menor da pandemia**. Considerando as recentes alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, o Governo antecipa uma análise de sensibilidade atenta uma variação no crescimento da procura externa, do preço do petróleo (em USD), das taxas de juro de curto prazo e do crescimento da procura interna.

1.4 Situação Financeira das Administrações Públicas – Contabilidade Nacional

Evolução recente

O Governo estima que o défice orçamental das A.P. deverá ficar em 2020 em 7,3% do PIB (+0,1% em 2019), dada situação pandémica em curso (valor que revê em alta a estimativa de 7% do Orçamento Suplementar).

Comissão de Orçamento e Finanças

“A diminuição assinalável do saldo orçamental em 2020 ocorre com a conjugação de uma queda de 0,5 p.p. do PIB na receita (via estabilizadores automáticos) e de um aumento de 7 p.p. do PIB na despesa (medidas de combate à pandemia e de apoio à retoma económica)”.

Gráfico 3.1. Passagem do saldo orçamental de 2019 para 2020
(pontos percentuais)



Nota: um ajustamento negativo (positivo) melhora (agrava) o saldo orçamental das administrações públicas.

Fonte: Ministério das Finanças

Perspetivas orçamentais para 2021

O Governo estima que o défice orçamental em 2021 se situe em 4,3% do PIB (face a 7,3% em 2020), espelhando uma melhoria de 3 p.p. do PIB.

As medidas de apoio ao emprego e rendimento no âmbito da crise pandémica assumem um impacto de 1,7 p.p. do PIB, caso em que, se não existissem, o défice estimado seria de 2,6% do PIB.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2020-2021

	Estimativa	OE 2021	Estimativa	OE 2021	2021/
	2020		2020		2020
	milhões de euros		% do PIB		t.v.h (%)
Receita corrente	83 281	89 016	42,0	42,2	6,9
Receita fiscal	47 100	50 441	23,8	23,9	7,1
Impostos s/ produção e importação	28 656	30 522	14,5	14,5	6,5
Impostos correntes s/ rendimento, património	18 444	19 918	9,3	9,4	8,0
Contribuições sociais	24 758	25 733	12,5	12,2	3,9
das quais: efetivas	20 081	21 149	10,1	10,0	5,3
Vendas	6 542	6 872	3,3	3,3	5,0
Outra receita corrente	4 881	5 970	2,5	2,8	22,3
Receita de capital	1 183	2 608	0,6	1,2	120,5
Receita total	84 464	91 623	42,6	43,5	8,5
Despesa corrente	90 487	92 167	45,6	43,7	1,9
Despesas com pessoal	23 787	24 609	12,0	11,7	3,5
Consumo intermédio	11 501	11 972	5,8	5,7	4,1
Prestações sociais	40 611	41 952	20,5	19,9	3,3
em dinheiro	36 382	37 570	18,4	17,8	3,3
em espécie	4 228	4 382	2,1	2,1	3,6
Subsídios	3 112	1 861	1,6	0,9	-40,2
Juros	5 819	5 487	2,9	2,6	-5,7
Outra despesa corrente	5 658	6 287	2,9	3,0	11,1
Despesa de capital	8 401	8 588	4,2	4,1	2,2
Formação bruta de capital fixo	4 884	6 019	2,5	2,9	23,2
Outra despesa de capital	3 517	2 569	1,8	1,2	-27,0
Despesa total	98 889	100 755	49,9	47,8	1,9
Cap (+)/neces. (-) líquida de financiamento	-14 424	-9 132	-7,3	-4,3	
Despesa sem medidas relacionadas com a COVID-19	94 234	97 194	47,5	46,1	3,1

Fonte: Ministério das Finanças.

A evolução estimada do défice orçamental para 2021 em percentagem do PIB é explicada pelos efeitos de **aumento da receita** em 0,9 p.p. e de **diminuição da despesa** em 2,1 p.p..

Do **lado da receita**, entre várias componentes, destaca-se o acréscimo na receita corrente da receita fiscal (+ 3.341 milhões de euros), o acréscimo das contribuições sociais (+ 975 milhões de euros) e as outras receitas correntes (+ 1.089 milhões de euros), esta última explicada pelos apoios de fundos europeus de suporte ao emprego. Esta evolução está intimamente ligada às expectativas do Governo para a evolução da situação económica, com forte impacto no crescimento do nível de emprego. Na receita

Comissão de Orçamento e Finanças

de capital a evolução é explicada pelo reembolso das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no valor de 1.088 milhões de euros e pelos recebimentos associados ao Fundo de Recuperação e Resiliência (FRR).

No que à **despesa** diz respeito, importa a referência ao registo, em 2020, de 1.200 milhões de euros de empréstimos à TAP, S.A. e uma garantia, em 2021, à companhia aérea, mas de montante inferior (500 milhões de euros).

As despesas sem medidas relacionadas com a pandemia deverão cifrar-se em 97.194 milhões de euros, o que permite perceber que as medidas COVID-19 deverão atingir em 2021 o montante estimado de 3.561 milhões de euros, quando esse montante em 2020 deverá situar-se em 4.655 milhões de euros. Registrar-se-á, então, uma redução da despesa relacionada com a pandemia de 1.094 milhões de euros.

Em face do exposto, as **necessidades líquidas de financiamento das A.P.** em 2021 deverão atingir o valor de 9.132 milhões de euros (4,3 % PIB), menos 5.292 milhões de euros face a 2020 (em 2020, 7,3% PIB).

O Governo refere um crescimento da despesa sem medidas COVID-19 de 3,1%.

É anunciado que o crescimento da despesa em 2021 é explicado pelo crescimento do investimento (23,2%) face a 2020, pelo crescimento dos apoios da segurança social para a área social, pelo aumento do consumo intermédio, pelo aumento das despesas com pessoal (+ 3,5%), pelo crescimento de prestações sociais (+ 3,3%), que inclui o novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores no valor de 450M€ e pelo aumento extraordinário das pensões pago a partir de agosto no valor de (99 M€).

O Governo estima uma quebra no valor dos subsídios com a recuperação económica (-40% face a 2020) e dos juros (-5,7% face a 2020), por força da estabilidade das taxas de juro no mercado secundário, que permitirá um *rollover* da dívida com geração de poupanças nos juros a pagar.

Comissão de Orçamento e Finanças

Impacto das medidas de política orçamental

A PPOE apresenta um conjunto de medidas de política orçamental de carácter permanente com impacto no saldo de 970 milhões de euros (-0,45% do PIB). No quadro seguinte apresentam-se as principais medidas a implementar em 2021, num quadro de políticas invariantes.

Quadro 3.2. Quadro de Políticas Invariantes: variação 2021 face a 2020
(milhões de euros)

Sinal (+) pressão orçamental / sinal (-) poupança orçamental

	Milhões de euros 2021
IRS Jovem	16,0
Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente	24,3
Redução das taxas moderadoras no SNS nos cuidados de saúde primários	47,3
Despesas com pessoal	410,8
<i>Progressões e promoções</i>	231,0
<i>Professores e outras carreiras especiais mitigação do congelamento</i>	102,0
<i>Contratações em curso</i>	75,0
<i>Hospital de Braga</i>	2,8
Pensões	457,1
<i>Efeito composição, aumento pensão média e entradas vs saídas de pensionistas</i>	409,3
<i>Atualização extraordinária das pensões em 2020 – carry over em 2021</i>	47,8
Complemento Social para Idosos	12,7
Estatuto do cuidador informal	30,0
Redução das mensalidades das creches	13,0
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3ª Pessoa	45,0
Reforço do apoio a alunos do ensino superior	45,2
<i>Diminuição do valor propinas – ano letivo 2020/2021</i>	23,2
<i>A alargamento do acesso bolsas ação social</i>	22,0
Obras de Proximidade (PEES)	102,0
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-161,0
Consumos intermédios	320,0
PPP rodoviárias	-13,0
Transferência para o Orçamento da União Europeia	17,0
Investimentos estruturantes (a)	590,0
Aumento de Assistentes Operacionais	11,2
Impacto no saldo	1 967,6

¹ Vd. Notas sobre esta tabela no Relatório que acompanha a PPOE 2021, pp. 63-64.

Comissão de Orçamento e Finanças

O Governo destaca as medidas associadas a despesas com pessoal (+410,8M€), pensões (+457,1M€), obras de proximidade – PEES (+102M€), consumos intermédios (+320M€) e investimentos estruturantes (+590M€).

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2020 e 2021
(milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2021	
	M€	% PIB
Receita	1 132	0,5
IVA da eletricidade	-150	-0,1
Retenções na fonte de IRS	-200	-0,1
Desagravamento das tributações autónomas IRC	-10	0,0
Redução temporária do IVA do gel e máscaras	-23	0,0
Redução das portagens	-10	0,0
Lotaria Instantânea "Do Património Cultural"	5	0,0
REACT	1 020	0,5
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	500	0,2
Despesa	3 079	1,5
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	965	0,5
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores	450	0,2
Isolamento Profilático	42	0,0
Subsídio doença Covid-19	24	0,0
Aumento extraordinário das pensões	99	0,0
EPI e outras despesas com saúde	300	0,1
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	60	0,0
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	210	0,1
Aumento do limiar mínimo do Sub. Desemprego	75	0,0
Alargamento ao 2.º escalão Creches	11	0,0
Escola Digital	279	0,1
IVAucher: devolução IVA restauração, alojamento e cultura	200	0,1
Investimento Público no âmbito do PRR	500	0,2
Revisão de despesa	-135	-0,1
Impacto no saldo	-1 947	-0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

Relativamente à informação divulgada sobre o impacto das principais medidas de política orçamental, o Governo estima um impacto negativo no saldo de 1.947 M€, afirmando-se no relatório que o principal objetivo passa pela manutenção do apoio ao emprego e ao rendimento das famílias e empresas, mantendo-se o combate à pandemia. No lado da receita é dado realce à redução do IVA na eletricidade (-150M€) e à alteração da retenção na fonte de IRS (-200M€). Já do lado da despesa são destacadas as medidas de apoio ao emprego e à retoma, o novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores, a medida do IVAucher (para apoiar os setores da restauração, alojamento e cultura), o apoio à segurança dos profissionais de saúde e

Comissão de Orçamento e Finanças

mitigação dos efeitos da pandemia, o programa Escola Digital e o aumento extraordinário das pensões sociais a partir de ago/2021.

I.5 Trajetória da dívida pública

Para 2021 o Governo antecipa que o rácio da dívida pública deverá retornar à trajetória descendente dos anos anteriores a 2020. Estima, desse modo, uma redução do rácio de -3,9 p.p. para 130,9% do PIB. Segundo o Governo, este efeito será conseguido pelo efeito da recuperação do crescimento nominal do PIB e a redução dos depósitos das A.P. em cerca de 1,7 p.p. do PIB.

Já o saldo primário e os juros deverão contribuir para o incremento da dívida (1,7 p.p. e 2,6 p.p., respetivamente).

Quadro 3.6. Dívida pública
(percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2020	2021
	Estimativa	Previsão
Dívida pública consolidada	134,8	130,9
Variação	17,6	-3,9
Efeito saldo primário	4,4	1,7
Efeito dinâmico	11,8	-5,4
Efeito juros	2,9	2,6
Efeito PIB	8,9	-8,0
Ajustamento défice-dívida	1,4	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

I.6 Programas Orçamentais

No orçamento de 2021, a **despesa efetiva ascenderá a 108.844,4 milhões de euros** (valor não consolidado), que se subdivide em 102.417,2 milhões de euros em atividades (94,1%) e 6.427,2 milhões de euros em projetos (5,9%).

Segundo o Governo, na despesa em atividades relevam as áreas da Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação e Finanças Públicas (81,4%

Comissão de Orçamento e Finanças

das atividades). Na despesa em projetos as despesas de capital deverão alcançar 83,4% do orçamento total, sobressaindo o agrupamento económico de Aquisição de bens de capital. A despesa em projetos é mais relevante nos programas de Infraestruturas e Habitação, do ambiente e Ação Climática e da Agricultura (75,9% da dotação).

Para o ano de 2021, os projetos financiados por receitas de impostos representam 32,2% do total do financiamento nacional. Já o financiamento nacional representa 75,7% do financiamento total.

O financiamento com recurso a fundos europeus incide essencialmente nos programas orçamentais da Agricultura, das Infraestruturas e Habitação, da Saúde, do Ambiente e Ação Climática e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que são responsáveis pela execução de 91,1% do total.

O Governo inclui na proposta a inscrição de 964 projetos, dos quais 79,3% respeitam a projetos em curso e os restantes respeitam a projetos novos.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental
(milhões de euros)

Programas	2021 Orçamento
Órgãos de Soberania	4 247,2
Governação	1 769,2
Economia	2 044,4
Representação Externa	474,3
Finanças	19 416,4
Gestão da Dívida Pública	95 127,0
Defesa	2 422,8
Segurança Interna	2 178,0
Justiça	1 495,3
Cultura	563,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 989,2
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 017,1
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 385,1
Saúde	12 564,8
Ambiente e Ação Climática	2 881,2
Infraestruturas e Habitação	5 029,7
Agricultura	1 219,6
Mar	127,7
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	183 953,0
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	40 301,2
Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)+(2)	143 651,7

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças consolidação

Por memória:

Dotações centralizadas MF (4)	1 940,0
Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)	145 591,7
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	69 240,5
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	94,8
Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro XXX (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	76 446,0

Fonte: Fontes e notas quadros e gráficos.

I.7 Situação Financeira das Administrações Públicas – contabilidade pública

De acordo com o Governo, o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em - 10.262 milhões de euros em 2021, o que compara com - 13.994 milhões de euros em 2020, o que espelha uma melhoria a suceder por via da receita fiscal que deverá ser incrementada com a atividade económica e um menor impacto das medidas associadas à pandemia.

Comissão de Orçamento e Finanças

Por subsectores, prevê-se que os défices da **Administração Central** (-10.702 M€) e da **Administração Regional e Local** (-151 M€) agravem o saldo orçamental, em parte compensado pela evolução positiva do saldo da Segurança Social (591 M€).

Quadro 4.1 Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública
(milhões de euros)

	2019	2020	2021	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receitas Correntes	86 937	80 942	86 900	4,5	-6,9	7,4	40,8	40,8	41,2
Impostos diretos	23 600	21 090	22 700	0,8	-10,6	7,6	11,1	10,6	10,8
Impostos indiretos	28 287	25 195	27 045	6,1	-10,9	7,3	13,3	12,7	12,8
Contribuições de segurança social	22 413	21 913	22 729	6,8	-2,2	3,7	10,5	11,1	10,8
Outras receitas correntes	12 609	12 719	14 049	4,1	0,9	10,5	5,9	6,4	6,7
Diferenças de consolidação	28	25	377						
Receitas de Capital	2 182	2 106	3 694	5,8	-3,4	75,4	1,0	1,1	1,8
Receita Total	89 119	83 049	90 595	4,5	-6,8	9,1	41,8	41,9	43,0
Despesas Correntes	83 585	90 256	91 917	2,2	8,0	1,8	39,2	45,5	43,6
Despesas com pessoal	21 576	22 381	22 799	4,7	3,7	1,9	10,1	11,3	10,8
Aquisição de bens e serviços	13 274	14 007	14 484	2,7	5,5	3,4	6,2	7,1	6,9
Juros e outros encargos	8 086	7 819	7 555	-4,1	-3,3	-3,4	3,8	3,9	3,6
Transferências correntes	38 353	42 117	42 975	3,5	9,8	2,0	18,0	21,2	20,4
Subsídios	1 148	2 904	1 892	20,5	152,8	-34,9	0,5	1,5	0,9
Outras despesas correntes	1 109	1 028	2 208	-30,6	-7,3	114,8	0,5	0,5	1,0
Diferenças de consolidação	37	1	4						
Despesas de Capital	6 104	6 786	8 940	7,1	11,2	31,7	2,9	3,4	4,2
Investimentos	4 826	5 589	7 307	9,4	15,8	30,7	2,3	2,8	3,5
Transferências de capital	1 198	1 070	1 338	2,2	-10,7	25,1	0,6	0,5	0,6
Outras despesas de capital	55	80	243	-48,3	43,8	205,2	0,0	0,0	0,1
Diferenças de consolidação	24	48	52						
Despesa Total	89 688	97 042	100 856	2,5	8,2	3,9	42,0	48,9	47,8
Saldo Global	-569	-13 994	-10 262				-0,3	-7,1	-4,9

Fonte: Ministério das Finanças.

I.7.1 Administração Central

Apresenta-se a informação disponibilizada sobre a conta consolidada da Administração Central, em contabilidade pública.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.2. Conta consolidada da Administração Central

Contabilidade pública
(milhões de euros)

Designação	2019 Execução final	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (%)		Contributo variação 2021/2020 (em p.p.)
				2020/2019	2021/2020	
Receita corrente	61 366,3	56 269,8	61 679,3	-8,3	9,6	9,4
Receita fiscal	46 666,7	41 588,5	44 467,7	-10,9	6,9	5,0
Impostos diretos	19 870,8	17 658,4	19 051,6	-11,1	7,9	2,4
Impostos indiretos	26 795,9	23 930,0	25 416,1	-10,7	6,2	2,6
Contribuições Segurança Social, CGA, ADSE	4 047,7	4 098,9	3 912,9	1,3	-4,5	-0,3
Transferências correntes	2 473,8	3 181,5	3 933,6	28,6	23,6	1,3
Outras receitas correntes	8 120,9	7 400,9	9 263,4	-8,9	25,2	3,2
Diferenças de consolidação	57,1	0,0	201,8			
Receita de capital	1 327,9	1 359,9	3 007,7	2,4	121,2	2,9
Venda de bens de investimento	205,1	158,6	359,8	-22,7	126,8	0,3
Transferências de capital	1 074,7	1 181,5	2 616,6	9,9	121,5	2,5
Outras receitas de capital	30,6	19,8	31,4	-35,5	59,0	0,0
Diferenças de consolidação	17,5	0,0	0,0			
Receita efetiva	62 694,2	57 629,7	64 687,1	-8,1	12,2	12,2
Despesa corrente	62 415,8	68 064,6	69 156,2	9,1	1,6	1,5
Despesas com o pessoal	17 242,2	17 888,7	18 721,1	3,8	4,7	1,1
Aquisição de bens e serviços	9 943,4	10 650,8	11 700,2	7,1	9,9	1,4
Juros e outros encargos	7 771,8	7 595,0	7 082,7	-2,3	-6,7	-0,7
Transferências correntes	26 064,3	30 034,1	28 406,8	15,2	-5,4	-2,2
Subsídios	461,9	1 117,6	1 201,9	142,0	7,5	0,1
Outras despesas correntes	919,7	778,3	2 043,5	-15,4	162,6	1,7
Diferenças de consolidação	12,5	0,0	0,0			
Despesa de capital	4 106,7	4 719,6	7 289,9	14,9	54,5	3,5
Investimento	2 692,3	3 288,7	5 132,9	22,2	56,1	2,5
Transferências de capital	1 367,8	1 385,0	1 899,3	1,3	37,1	0,7
Outras despesas de capital	22,7	45,9	162,8	102,1	255,0	0,2
Diferenças de consolidação	23,9	0,0	94,8			
Despesa efetiva	66 522,5	72 784,1	76 446,0	9,4	5,0	
Saldo global	-3 828,3	-15 154,4	-11 759,0			
	<i>em % do PIB</i>	-1,8	-7,6			
<i>Por memória:</i>						
Despesa primária	58 750,6	65 189,1	69 363,3			
Saldo corrente	-1 049,5	-11 794,8	-7 476,8			
Saldo de capital	-2 778,8	-3 359,7	-4 282,2			
Saldo primário	3 943,5	-7 559,4	-4 676,3			

Notas: Os dados de receita e despesa encontram-se expurgados de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, rendimentos de propriedade, subsídios e transferências e dos fluxos de aquisição de bens e vendas de bens e serviços entre as entidades do programa orçamental "Saúde".

Fonte: Ministério das Finanças.

Receita da Administração Central (A.C.)

Segundo o Governo, a previsão da receita para 2021 é de 64.687,1 milhões de euros, traduzindo um acréscimo face a 2020 de 12,2%.

Em 2021, o Governo estima que a receita fiscal represente 68,7% da receita efetiva total, cabendo 26,6% à receita corrente não fiscal e 4,7% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da A.C. são preponderantes as transferências, as vendas de bens e

Comissão de Orçamento e Finanças

serviços correntes, as participações para a CGA e outras e as taxas, multas e outras penalidades, num total representativo de 85,1%.

Quadro 4.3. Receita da Administração Central
(milhões de euros)

Designação	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento	2021/2020 Variação (%)
Receita corrente:	61 366,2	56 269,8	61 679,3	9,6
Receita fiscal:	46 666,7	41 578,0	44 900,3	8,0
Impostos diretos	19 870,8	17 624,2	19 156,4	8,7
Impostos indiretos	26 795,9	23 953,8	25 743,9	7,5
Receita corrente não fiscal:	14 699,5	14 681,3	17 211,7	17,2
Complicações para a CGA e outras	4 047,7	4 098,9	3 912,9	-4,5
Taxas, multas e outras penalidades	3 299,8	2 799,7	3 175,0	13,4
Rendimentos da propriedade	1 139,6	859,6	985,2	14,6
Transferências correntes:	2 473,8	3 181,5	3 933,6	23,6
Administrações Públicas	1 685,7	2 001,3	1 680,5	-16,0
Outras	788,1	1 180,2	2 253,1	90,9
Venda de bens e serviços correntes	2 876,9	2 693,1	3 955,4	46,9
Outras receitas correntes	804,5	1 048,5	1 147,8	9,5
Diferenças de conciliação	57,1		0,0	-
Receita de capital:	1 327,9	1 359,9	3 007,7	121,2
Venda de bens de investimento	205,1	158,6	359,8	126,8
Transferências de capital:	1 074,7	1 181,5	2 616,6	121,5
Administrações Públicas	6,2	11,6	21,3	83,4
Outras	1 068,5	1 169,9	2 595,3	121,8
Outras receitas de capital	30,6	19,8	31,4	59,0
Diferenças de conciliação	17,5	0,0	0,0	-
Receita efetiva não fiscal	16 027,4	16 041,2	20 219,4	26,0
Receita efetiva total	62 694,1	57 629,7	64 687,1	12,2

Notas: A receita está expurgada de fluxos intersetoriais no âmbito da Administração Central relativos a rendimentos da propriedade (juros), transferências, subsídios e venda de bens e serviços correntes dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças.

A receita fiscal em 2020 foi fortemente impactada no sentido negativo pela situação pandémica, estimando-se que ocorra uma queda da receita de 5.011 milhões de euros face a 2019 (-11%), com especial enfoque no IRC (-2.350M€) e IVA (-2.091M€). Já o IRS deverá crescer (+39M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado

	2019	OS 2020	E2020	P2021
Impostos Diretos	19 870,8	18 491,0	17 657,2	19 050,2
- IRS	13 171,2	13 199,4	13 210,0	13 420,4
- IRC	6 317,1	4 813,4	3 967,4	5 134,4
- Outros	382,5	478,1	479,8	495,4
Impostos Indiretos	26 151,6	23 656,7	23 353,8	24 800,2
- ISP	3 516,6	3 248,7	3 233,8	3 402,5
- IVA	17 862,5	16 027,6	15 771,3	16 999,5
- impostos sobre veículos	727,5	491,9	454,4	457,7
- imposto consumo tabaco	1 427,4	1 371,2	1 400,0	1 400,0
- IABA	279,4	241,2	231,5	241,6
- imposto do selo	1 684,8	1 635,6	1 622,1	1 633,4
- imposto único de circulação	402,4	381,0	383,9	396,6
- Outros	251,1	259,5	256,8	268,9
Receita Fiscal do Estado	46 022,5	42 147,7	41 011,0	43 850,4

Fonte: Ministério das Finanças.

O Governo estima uma recuperação da receita fiscal em 2021, mas ainda assim inferior ao valor registado em 2019.

Em termos de evolução face a 2020, são estimadas variações positivas no IRS (+2%), no IRC (+29%), no IVA (+8%), nos IEC e no IS (+0,7%). Por outro lado, deverá manter-se relativamente estável o valor do ISV e do IUC.

No relatório do OE2020 prevê-se que a despesa fiscal em 2021 ascenda a 13.219,7 milhões de euros, significativo de um aumento de 1.781,6 milhões de euros, i.e., mais 15,6% face à despesa fiscal no ano de 2018.

O acréscimo é proveniente do aumento da despesa fiscal na maioria dos impostos, com particular nota no IRC, no IVA, no IRS e no IABA, contrariado pela diminuição da despesa fiscal em sede de ISV.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto

Imposto	Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros)				VM (%)		
	2018	2019	2020 ⁽¹⁾	2021 ⁽¹⁾	2019/2018	2020 ⁽¹⁾ /2019	2021 ⁽¹⁾ /2020 ⁽¹⁾
Impostos sobre o rendimento	2 185,3	2 782,0	3 028,7	3 121,0	27,3	8,9	3,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	1 160,1	1 328,9	1 420,5	1 424,6	14,6	6,9	0,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	1 025,2	1 453,1	1 608,1	1 696,5	41,7	10,7	5,5
Impostos sobre a produção e importações	9 252,8	11 107,0	9 717,6	10 098,7	20,0	-12,5	3,9
Imposto sobre Veículos (ISV)	375,6	414,5	320,4	337,7	10,3	-22,7	5,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	7 347,6	9 011,1	7 546,5	7 902,1	22,6	-16,3	4,7
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	422,1	522,6	474,5	474,5	23,8	-9,2	0,0
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	140,6	139,7	356,2	356,2	-0,6	154,9	0,0
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1,0	1,0	0,8	0,8	1,3	-14,4	0,0
Imposto do Selo (IS)	952,4	1 002,6	1 003,7	1 011,7	5,3	0,1	0,8
Imposto Único de Circulação (IUC)	13,5	15,5	15,5	15,7	15,4	0,1	0,8
Despesa fiscal	11 438,1	13 889,0	12 746,3	13 219,7	21,4	-8,2	3,7

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

O imposto que mais contribui para a despesa fiscal entre 2018 e 2021 é o IRC, muito por causa das deduções à coleta, que representam, só em 2021, 47,8% da despesa fiscal em sede de IRC.

Por tipo de despesa, prevê-se que os maiores contributos para o acréscimo previsto resultem das isenções tributárias e da aplicação das taxas preferenciais, com aumentos de 856,8M€ e 664,9M€, no período 2018-2021.

No mesmo período 2018-21, a despesa fiscal em sede de **IRS** deve aumentar (+22,8%), correspondente a um acréscimo de 1.424,6M€; em sede de **IRC** deve aumentar (+65,5%), correspondente a um acréscimo de 671,3M€; em sede de **IVA** deve aumentar (+7,5%); em sede de IEC (ISP, IT e IABA) deve aumentar (+24,5%); em sede de IS deve aumentar (+6,2%); em sede de IUC deve aumentar (+16,4%);

Em matéria de **benefícios fiscais**, os Assuntos económicos representam a maior fatia da despesa fiscal (+ de 11 mil milhões de euros em 2021), seguindo-se a proteção social (cerca de mil milhões de euros em 2021).²

² Esta é uma nova informação constante do Relatório que acompanha o OE2021, atentas as alterações recentemente introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Despesa da Administração Central (A.C.)

O Governo estima que em 2021 a **despesa efetiva consolidada** da A.C. deverá crescer 5% face à estimativa de 2020 e a **despesa primária** deverá aumentar 6,4%.

O crescimento na despesa efetiva primária é justificado com o incremento do investimento (2,5 p.p.), das outras despesas (1,9 p.p) e das aquisições de bens e serviços (1,4 p.p.), atenuado pelo comportamento de sinal contrário das transferências (-1,5 p.p.).

Os juros e outros encargos deverão decrescer em 6,7%, em grande maioria pela evolução no mesmo sentido dos juros e outros encargos respeitantes à dívida pública e, em menor grau, dos juros suportados pelas entidades públicas reclassificadas.

Quadro 4.9. Evolução da despesa efetiva consolidada da Administração Central
(milhões de euros)

	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Despesas com pessoal	17 888,7	18 721,1	4,7	1,1
Aquisição de bens e serviços	10 650,8	11 700,2	9,9	1,4
Juros e outros encargos	7 595,0	7 082,7	-6,7	-0,7
Transferências	31 419,1	30 306,1	-3,5	-1,5
Subsídios	1 117,6	1 201,9	7,5	0,1
Investimento	3 288,7	5 132,9	56,1	2,5
Outras despesas	824,1	2 206,3	167,7	1,9
Diferenças de consolidação	0,0	94,8		
Despesa efetiva	72 784,1	76 446,0	5,0	
<i>em % do PIB</i>	<i>36,7</i>	<i>36,3</i>		
Despesa primária	65 189,1	69 363,3	6,4	5,7
<i>em % do PIB</i>	<i>32,9</i>	<i>32,9</i>		
<i>Por memória</i>				
Despesa corrente	68 064,6	69 156,2		

Notas: A despesa está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, subsídios, transferências e de aquisição de bens e serviços dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças

As despesas com pessoal representam 24,5% da despesa da A.C., onde os Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário representam 27,4% da despesa para 2021 e o setor da saúde assume um peso de 26,4%.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.10. Despesas com pessoal da Administração Central
(milhões de euros)

Programa Orçamental	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	285,6	297,2	4,1	0,1
Governação	168,3	211,1	25,4	0,2
Economia	97,6	110,0	12,7	0,1
Representação Externa	198,3	220,5	11,2	0,1
Finanças	580,1	867,5	49,5	1,6
Defesa	1 116,4	1 127,5	1,0	0,1
Segurança Interna	1 648,8	1 672,6	1,4	0,1
Justiça	1 027,8	979,2	-4,7	-0,3
Cultura	167,6	188,1	12,3	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 511,4	1 637,3	8,3	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 141,0	5 137,7	-0,1	0,0
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	372,5	482,2	29,5	0,6
Saúde	4 822,1	4 942,2	2,5	0,7
Ambiente e Ação Climática	216,0	248,4	15,0	0,2
Infraestruturas e Habitação	357,8	407,2	13,8	0,3
Agricultura	147,2	157,2	6,8	0,1
Mar	30,1	35,0	16,2	0,0
Total	17 888,7	18 721,1	4,7	

Fonte: Ministério das Finanças

No que se refere às **transferências**, em 2021 estas assumem um peso importante da despesa, representando 39,6% do total, notando-se a redução de 3,5% face ao valor estimado de execução orçamental para 2020.

Dos agregados com maior peso no total da despesa com transferências orçamentadas para 2021 destaca-se: i) a despesa com pensões e outros abonos abrangidos pelo regime de proteção social convergente em matéria de pensões (CGA); ii) as transferências ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (esta componente sofre um decréscimo em 2021 por força do seu incremento em 2020 por causa da pandemia); iii) as transferências do OE para a Administração Local (A.L.) destinadas a dar cumprimento à lei das finanças locais; iv) as transferências para o orçamento da União Europeia das verbas que constituem os recursos tradicionais da União e, ainda, os que se destinam a assegurar a contribuição financeira para a UE, na sua qualidade de Estado-membro (recorde-se que em 2020 ocorreu um reforço de 406 M€ por causa da pandemia e que teve em vista reforçar os meios da União para promoção da recuperação económica, o que justifica um crescimento moderado em 2021); v) os apoios a atribuir pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

Comissão de Orçamento e Finanças

cofinanciados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelo Fundo Europeu das Pescas.

Quadro 4.12. Despesa com transferências correntes e de capital da Administração Central
(milhões de euros)

	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Pensões e Outros Abonos - CGA	10 134,1	10 172,1	0,4	0,1
Lei de Bases da Segurança Social - transferência do OE e receita fiscal consignada	11 291,9	9 250,1	-18,1	-6,5
Lei das Finanças Locais	3 068,7	3 286,7	7,1	0,7
Recursos próprios europeus	2 521,1	2 540,4	0,8	0,1
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	534,1	718,6	34,6	0,6
Outros	3 869,3	4 338,1	12,1	1,5
Total	31 419,1	30 306,1	-3,5	

Fonte: Ministério das Finanças

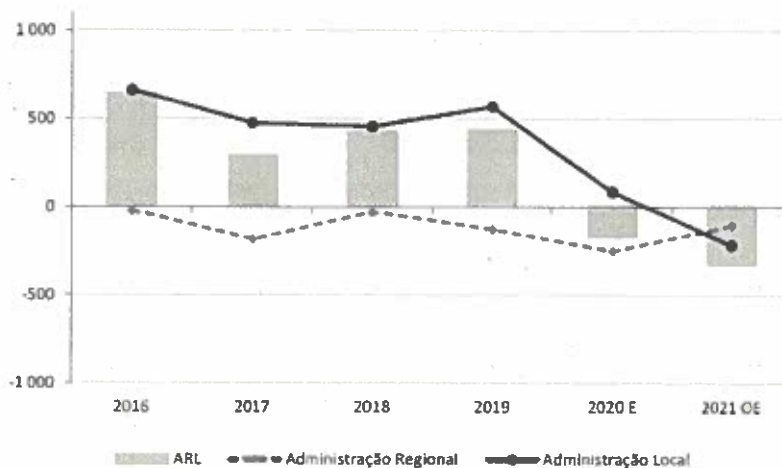
I.7.2. Administração Regional e Local (A.R.L.)

Em 2020, de acordo com o Governo a A.R.L. deverá apresentar, em contabilidade pública, um saldo negativo de 165 M€, que contrasta com o excedente de 437 M€ em 2019. Em ambos os setores a degradação evidenciada é justificada pela queda da receita fiscal e, em particular, no caso da A.L. verifica-se um aumento significativo da componente da despesa.

Já para 2021, as estimativas apontam para um saldo orçamental negativo na A.R.L. de 323 M€, pelo efeito conjugado do défice de 216M€ estimado para a A.L., com o défice de 107 M€ para a A.R..

Comissão de Orçamento e Finanças

Gráfico 4.1. Saldo orçamental da Administração Regional e Local
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

Administração Local

Para 2021, a estimativa do Governo é no sentido de a A.L. apresentar um défice orçamental de 216 M€, inferior em 301M€ comparativamente a 2020 (a estimativa para este ano é que se registre na A.L. um excedente orçamental de 85,4 M€). Esta evolução deverá resultar do **aumento da receita** (4,8%), inferior ao crescimento da despesa (8,2%). Ao nível da receita destacam-se as transferências (6,3%), da outra receita (5,2%) e da receita fiscal (2,3%). Em relação à **despesa**, o aumento estimado refere-se, sobretudo, ao crescimento do investimento (15,3%) e das outras despesas (13,8%).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.13. Receitas e despesas da Administração Local

(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receita Efetiva	9 200	9 051	9 483	-149	431	-1,6	4,8
Receita Fiscal	3 331	2 921	2 987	-410	66	-12,3	2,3
da qual:							
IMI	1 511	1 496	1 526	-15	30	-1,0	2,0
IMT	1 010	808	820	-202	12	-20,0	1,5
Transferências	3 861	4 329	4 602	469	272	12,1	6,3
das quais:							
Lei das Finanças Locais	2 754	3 042	3 262	288	220	10,5	7,2
União Europeia	357	458	508	101	50	28,4	10,9
Outra Receita	2 009	1 801	1 894	-208	93	-10,3	5,2
Despesa Efetiva	8 634	8 966	9 698	332	733	3,8	8,2
Despesas com pessoal	2 921	3 006	3 125	85	119	2,9	4,0
Aquisição de bens e serviços	2 596	2 621	2 742	25	121	1,0	4,6
Investimento	1 906	2 011	2 320	105	309	5,5	15,3
Outras	1 211	1 328	1 511	117	183	9,6	13,8
Saldo global	567	85,4	-216	-481	-301		

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias e Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS, apenas os municípios do Continente.

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2021 as **transferências** do OE para a A.L. mantêm-se, à semelhança de 2020, num valor muito expressivo, devendo registar-se no próximo ano um montante de 220 M€, muito por força das alterações à lei das finanças locais em 2018.

Quadro 4.14. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento
Lei das Finanças Locais	2 754	3 042	3 262	288	220
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) ^(a)	1 955	2 149	2 329	194	181
Fundo Social Municipal (FSM)	164	163	163	0	0
Participação no IRS ^(b)	427	439	475	12	36
Participação no IVA	0	62	57	62	-5
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) ^(c)	208	229	237	21	9
Outras	22	26	24	4	-2
Total	2 776	3 069	3 287	293	218

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa XII do Orçamento do Estado.

(b) Só inclui os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa XIII do Orçamento do Estado.

Fonte: Ministério das Finanças.

Comissão de Orçamento e Finanças

Administração Regional

Para 2021, a A.R. deverá apresentar um défice de 107 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 143 milhões de euros face ao saldo estimado para 2020 (défice este ano estimado de 250 M€).

Estima-se que a receita efetiva aumente 8,1%, devido essencialmente ao aumento da receita fiscal (5,5%), das transferências da União Europeia (28,4%) e da outra receita (7,5%).

A despesa deve registar um aumento de 2,1%, associada ao aumento da despesa com pessoal (2,9%) e do investimento (8,8%). Noutra banda, estima-se a redução da despesa em juros e outros encargos (-9,4%), em decorrência da suspensão do pagamento de encargos associados ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da R.A.M., de acordo com o estipulado no Orçamento Suplementar para 2020.

Quadro 4.1.15. Receitas e despesas da Administração Regional
(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receita Efetiva	2 663	2 469	2 668	-194	199	-7,3	8,1
Receita Fiscal e de Contribuições	1 643	1 526	1 609	-118	83	-7,2	5,5
Transferências	835	787	891	-48	104	-5,8	13,2
das quais:							
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	533	522	534	-11	12	-2,0	2,3
União Europeia	173	173	222	0	49	-0,2	28,4
Outra Receita	185	156	168	-29	12	-15,5	7,5
Despesa Efetiva	2 793	2 719	2 775	-73	56	-2,6	2,1
Despesa Corrente	2 372	2 319	2 352	-53	33	-2,2	1,4
da qual:							
Despesa com pessoal	1 129	1 188	1 222	58	34	5,2	2,9
Aquisição de bens e serviços	662	653	669	-9	16	-1,3	2,4
Juros e outros encargos	300	159	144	-140	-15	-46,8	-9,4
Despesa de Capital	421	401	423	-21	23	-4,9	5,7
da qual:							
Aquisição de bens de capital	198	186	203	-12	16	-6,0	8,8
Saldo global	-130	-250	-107	-121	143		

Fonte: Ministério das Finanças (2020 e 2021), Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira (2019: execução orçamental de dezembro).

Comissão de Orçamento e Finanças

As transferências do OE2021 para as R.A. deverão aumentar 12 milhões de euros, totalizando um valor de 534 milhões de euros (302 M€ para a R.A.A. e 232 M€ para a R.A.M.).

Quadro 4.1.16. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional
(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	533	522	534	-11	12
RAA	285	294	302	9	8
RAM	247	228	232	-19	4
Outras	20	38	55	18	17
RAA	20	21	38	1	17
RAM	0	18	17	18	-1
Total	553	561	589	8	29
RAA	305	314	340	9	25
RAM	247	246	249	-1	3

Fonte: Ministério das Finanças (2020 e 2021), Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira (2019: execução orçamental de dezembro).

I.7.3 Segurança Social

Por força do crescimento da atividade económica, o Governo prevê que **em 2021 ocorra um crescimento das contribuições sociais (5,2% face à previsão de 2020) e do nível de despesa com prestações de desemprego (8,6% em relação à previsão de execução de 2020).**

Por força da recuperação, o Governo prevê, ainda, para 2021, **uma recuperação do saldo da Segurança Social, em contabilidade pública, para 932,2 milhões de euros.** Já em contabilidade nacional, esse valor deverá ser de 961,7 milhões de euros.

O OE 2021 consagra para o Orçamento da Segurança Social, de forma extraordinária e para assegurar o equilíbrio do sistema previdencial, 517 milhões de euros. Este valor terá a sua origem nas receitas do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (140 M€) e da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (377 M€).

A **receita efetiva total** deverá ascender a 31.675,2 milhões de euros, **traduzindo-se numa redução de 733,9 milhões de euros** face à previsão de execução de 2020. Esse

resultado é justificado, essencialmente, pela redução das transferências do OE, num montante de 1.373 milhões de euros, para financiamento das medidas implementadas em 2020 no âmbito da resposta à pandemia.

O Governo destaca, porém, a transferência de 100 milhões para o prolongamento do Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade, bem como a transferência entre 400 e 450 milhões de euros para financiamento do novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores. Em sentido contrário, as contribuições sociais verificam um aumento de 939,6 milhões de euros.

Do lado da **despesa efetiva**, o Governo estima a sua redução em 0,62% face à previsão de execução de 2020, atingindo um valor na ordem dos 30.743 milhões de euros.

Nos vários agregados da despesa efetiva destaca-se a despesa com pensões e complementos (18.642,2M€, que exclui as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), que representa 60,6% da despesa efetiva total e que crescerá 3,5% face a 2020. Já considerando aquela componente excluída, o valor é de 19.076,2M€.

O Governo contempla nas suas estimativas a atualização extraordinária das pensões com efeitos a partir de agosto/2021.

Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, adicionalmente, os aumentos estimados para as prestações de desemprego (8,6%), o subsídio de doença (6,7%), o complemento solidário para idosos (7,3%), os programas e prestações de ação social (2%), as prestações de parentalidade (4,8%), entre outras.

A receita de contribuições e quotizações em 2021 deverá aumentar, na perspetiva do Governo, 5,2%, ascendendo ao montante de 18.928,1 M€, variação que é justificada com a recuperação estimada no quadro macroeconómico, pela diminuição da taxa de desemprego (de 8,7% em 2020 para 8,2% em 2021), pelo crescimento do emprego em 1,2% e pela retoma no crescimento real do PIB (5,5%).

As transferências correntes para a Segurança Social provenientes do OE2021 são reduzidas e deverão atingir 9.471M€ (excluindo a transferência para a cobertura do

Regime Substitutivo dos Bancários), o que espelha uma redução de 2.045,9 M€ face a 2020, por força da redução das transferências associadas ao combate à pandemia.

Contemplam-se, ainda, transferências do OE2021 consignadas ao **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social** para o reforço da capacidade do sistema de Capitalização da Segurança Social, que deverão ascender a 33 milhões de euros, respeitantes ao adicional à contribuição do setor bancário.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.18 Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	2020 Previsão Execução Orçamental	2021 OE	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	32.408,7	31.608,1	-797,8
Contribuições e quotasções	17.028,4	18.928,1	939,6
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	132,8	120,8	-12,0
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa ao IVA Social	863,4	813,1	-51,8
Adicional ao IM/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IM	282,7	140,0	-142,7
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	177,1	177,0	-0,1
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,0	33,0	0
Transferência do OE - Medidas Especiais e temporárias (COVID)	1.940,0	1.978,0	-1.377,0
Transferências do OE para cumprimento de LRS	7.855,5	7.105,1	-520,1
Transferências do OE - CPN	100,5	80,8	-19,8
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	426,7	424,8	-1,8
Transferências do OE - POAPMC	6	2,0	-4,4
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	14,1	17,1	-3,6
Transferências Adm. Central - outras entidades	151,8	168,5	-16,7
Transferências do Fundo Social Europeu + FRAC	1.157,8	1.887,2	-329,6
Outras receitas e transferências correntes	743,1	788,1	-45,1
2. Receitas de capital	8,4	7,8	2,7
Transferências do Orçamento de Estado	2,8	1,8	-1,0
Outras receitas de capital	5,6	6,0	-0,6
3. Total da receita (1+2)	32.408,1	31.678,1	-730,0
4. Despesas correntes	30.898,8	30.687,3	-302,3
Pensões	18.020,1	18.542,1	622,1
Subsídios	2.518,5	2.584,1	64,8
Velhice	1.173,1	1.120,1	-53,1
Velhice	13.154,8	14.108,1	470,9
Beneficiários dos Antigos Combatentes	43,8	45,8	1,8
Parcela de atualização extraordinária de pensões	448,8	547,4	98,6
Pensão velhice de Regime Substitutivo Bancário + BPN	437,1	426,7	-10,4
Complementos de pensão - Caris	7,1	7,1	0
Complementos - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA (STCP)	2	2	0
Subsídio ao emprego e apoio ao emprego	1.513,5	1.842,1	129,4
Subsídio por doença	715,4	703,4	-12,0
Abaixo Família	831,5	822,8	-8,6
Complemento-creche	18,0	0	-18,0
Prestações de parentalidade	677,8	710,7	32,8
Medidas Especiais e temporárias (COVID)	1.128,1	776,0	-1.162,1
Rendimento Social de Inserção	342,0	330,8	-11,2
Subsídio de Apoio ao Quilómetros	30,0	30,0	0
Prestação social para a inclusão e complemento	428,1	433,0	4,8
Outras prestações	428,0	427,1	-0,9
Complemento Solidário para Idosos	241,0	258,8	17,8
Ação social	2.068,7	2.112,0	43,3
Administração	181,7	188,1	7,0
Outras despesas correntes	1.172,1	1.400,4	228,3
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social) em quota:	1.442,8	1.488,8	46,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FRAC / FAMB / FEDER	1.134,7	1.134,8	0,1
5. Despesas de capital	48,7	58,7	12,0
Projetos de investimento em equipamento social (ex-PROAC OE)	1,8	2,8	1,0
Outras	46,9	55,9	9,0
6. Total da despesa (4+5)	30.933,5	30.748,8	-184,7
7. Alíquotas financeiras líquidas de penalizações	-2.378,0	442,0	2.820,0
8. Penalties financeiros líquidas de sanções	-8,0	-23,1	-15,1
9. Saldo global (3-6)	1.475,4	930,1	-545,3

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

I.8 Setor Empresarial do Estado

O Governo refere que através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) o Estado detinha um universo de 111 participações sociais, das quais 80 com uma particular relevância estratégica para a prossecução do interesse público.

Quadro 4.19. Síntese evolutiva das participações do Estado

	31/12/2019		Entradas	Saídas	30/06/2020	
	N.º de empresas	Montante (milhões de euros)			N.º de empresas	Montante (milhões de euros)
Carteira principal	79	44 864,2	1		80	45 414,3
Carteira acessória	30	104,4	9	8	31	104,5

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Uma particular referência merece o que é afirmado no relatório no respeitante à aquisição, pelo Estado, das participações sociais, direitos económicos e prestações acessórias relativas à TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.G.P.S., S.A., detidos antes pelo acionista Atlantic Gateway, SGPS, S.A..

Também, a apropriação pública em jul/2020 de 71,73% do capital da Efacec Power solutions, S.G.P.S., S.A., operação esta qualificada como de natureza transitória.

É referido ainda que, no final de jun/2020, integravam o Setor Empresarial do Estado (SEE) 17 empresas que se encontravam em processo de liquidação, bem como 13 fundos, dos quais quatro de capital de risco.

Assim, no primeiro semestre de 2020, várias operações realizadas levaram ao aumento líquido do valor nominal global das participações do Estado no montante de 550,2 M€, explicado sobretudo por causa de operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, desde logo, a I.P., S.A. e o Metropolitano de Lisboa, EPE (354,6 M€ e 85,1 M€, respetivamente).

Relativamente aos **dividendos provenientes das empresas públicas não reclassificadas** o Governo estima vir a receber, em 2021, o valor global de 554,2 milhões de euros (159,6 M€ da CGD e 374,5 M€ do Banco de Portugal).

I.9 Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

Quadro 4.21. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia
(milhões de euros)

	2018	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a UE	1 784,7	1 904,5	2 429,2	2 487,7
Recursos próprios tradicionais ^(b)	219,9	232,0	245,0	247,3
Recursos próprios IVA	304,2	302,1	315,9	314,1
Recursos próprios RNB	1 301,5	1 307,4	1 831,4	1 975,8
Compensação ao Reino Unido	104,9	105,8	111,5	0,0
Financiamento redução do RNB				
Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,7	13,8	14,1	0,0
Diversos ^(b)	0,2	0,0	0,0	0,0
Restituições e reembolsos ^(c)	-115,7	-10,1	-39,7	0,0
Despesas de cobrança DA ^(d)	-44,0	-46,4	-49,0	-49,5
2. Transferências da UE para Portugal ^(e)	4 399,5	4 233,0	3 702,6	5 537,0
FEDER	1 708,6	1 605,2	1 317,1	2 152,8
FSE	1 017,6	906,1	770,1	1 310,8
FEAC	12,3	22,4	17,4	30,9
Fundo de coesão	356,9	395,1	266,0	546,4
Fundo de solidariedade da UE	49,2	0,0	0,0	0,0
FEADER	480,7	483,6	513,8	655,6
FEAMP	41,8	53,9	54,2	57,2
FEAGA ^(f)	732,6	766,7	766,9	783,2
Restituições e reembolsos ^(g)	0,2	0,0	-2,8	0,0
Saldo global (2-1)	2 614,8	2 328,5	1 273,3	3 049,2

Notas

(a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia.

(b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e de Juros respeitantes a Recursos Próprios.

(c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RÚ, bem como nos Recursos Próprios Tradicionais.

(d) Despesas de cobrança previstas no nº 3 do artigo 2º da Decisão do Conselho nº 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados.

(e) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020).

(f) Inclui Medidas Veterinárias

(g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.

No que respeita à transferência de Portugal para a UE, o orçamento europeu de 2021 inicia um novo ciclo orçamental para o horizonte 2021-2027. E neste novo ciclo emergem as prioridades relacionadas com as transições ecológicas e digitais.

Destacam-se, ainda, em termos de prioridades da UE as rubricas da Coesão Económica, Social e Territorial, dos Recursos Naturais e Ambientais e do Mercado Único, Inovação e Digital.

Já no que respeita às transferências da União para Portugal refira-se a estimativa do acréscimo significativo ao nível de todos os fundos do PT2020 para 2021 face a 2020, associado a um aceleração da execução da despesa, com vista ao aproveitamento das verbas disponíveis nos programas e atendendo à aproximação do final do período de programação 2014-2020.

I.10 Parcerias Público-Privadas

O Governo mantém a orientação em termos de princípios já constante da POE2020 em matéria de parcerias público-privadas, associados à gestão e utilização eficiente dos recursos pelas A.P. e a manutenção da sustentabilidade das contas públicas, renegociando os contratos de PPP em vigor.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.22. Previsão dos encargos plurianuais com as Parcerias Público-Privadas
(milhões de euros)

Sectores	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Rodoviário	1 147	1 218	1 076	922	793	399	395	288	204	107	132	179	92	53	38
encargos brutos	1 457	1 574	1 452	1 296	1 203	1 084	954	857	774	684	566	503	353	280	269
receitas	310	356	376	374	410	685	559	570	570	576	434	324	261	228	231
Ferrovial	55	54	53	53	55	24	8	8	8	8	8	8	8	8	0
Saúde	319	276	65	38	41	41	38	36	37	40	40	37	35	34	31
Aeroportuário	0	0	0	-8	-9	-10	-10	-10	-21	-21	-22	-22	-22	-34	-34
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	8	9	10	10	10	21	21	22	22	22	34	34
Total	1 521	1 548	1 194	1 005	879	455	431	320	228	134	159	202	114	53	36

Sectores	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049
Rodoviário	-20	-28	-31	-24	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	215	146	124	143	32	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	235	184	155	166	23	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	31	31	31	28	21	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-35	-35	-36	-49	-49	-50	-51	-52	-66	-67	-68	-68	-69	-70	-70
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	35	35	36	49	49	50	51	52	66	67	68	68	69	70	70
Total	-24	-42	-36	-44	-19	-40	-48	-51	-66	-67	-68	-68	-69	-70	-70

Sectores	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-71	-71	-72	-146	-147	-148	-149	-151	-152	-154	-155	-157	-159
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	71	71	72	146	147	148	149	151	152	154	155	157	159
Total	-71	-71	-72	-146	-147	-148	-149	-151	-152	-154	-155	-157	-159

Notas:

- 1) Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de cash-flow, e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.
- 2) Os valores de 2020 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.
- 3) Os valores futuros estão a preços constantes de 2021.

Fonte: Ministério das Finanças e Entidades Gestoras das Parcerias Público-Privadas.

I.11 Ativos e Passivos do Estado

I.11.1 Dívida Direta do Estado

No final de 2020, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir **270,3 mil milhões de euros, aumentando 19,3 mil milhões de euros face ao final de 2019.**

Este incremento do saldo reflete as necessidades, segundo o Governo, de dar resposta à situação pandémica, num contexto de quebra de atividade económica.

Em dezembro de 2021, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir **287,3 mil milhões de euros, desacelerando o ritmo de crescimento (6,3%) verificado no final do ano anterior (7,7%).** A variação anual de 17 mil milhões de euros esperada para 2021

Comissão de Orçamento e Finanças

resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (15,2 mil M€), uma vez que o montante do desembolso do remanescente dos fundos colocados à disposição de Portugal no âmbito do SURE (2,9 mil M€) é equiparado ao montante das amortizações de OTRV (3,5 mil M€). Já o saldo da dívida de retalho deverá registar um novo aumento em valor (cerca de 973M€), mantendo-se estável em proporção do total da dívida.

Quadro 4.23. Estrutura da dívida direta do Estado

(ótica da contabilidade pública, milhões de euros)

Instrumentos	2019		2020(P)		2021(P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	130.887	52,1	148.294	54,9	163.514	56,9
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	7.950	3,2	7.950	2,9	4.500	1,6
CT - Certificados do Tesouro	17.049	6,8	17.727	6,6	18.553	6,5
CA - Certificados de Aforno	12.020	4,8	12.210	4,5	12.357	4,3
Dívida de curto prazo em euros	22.327	8,9	20.452	7,6	22.259	7,7
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	11.983	4,8	12.456	4,6	13.763	4,8
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6.889	2,7	6.816	2,5	6.309	2,2
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	4.261	1,7	4.261	1,6	4.261	1,5
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	49.628	19,8	49.628	18,4	49.628	17,3
FEFF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira	25.328	10,1	25.328	9,4	25.328	8,8
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24.300	9,7	24.300	9,0	24.300	8,5
FMI - Fundo Monetário Internacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
UE - SURE	0	0,0	3.000	1,1	5.934	2,1
TOTAL	251.012	100,0	270.340	100,0	287.316	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-629	0	-465	0	-465	0
Dívida total após cobertura de derivados	250.384	0	269.875	0	286.851	0

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças

I.11.2 Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2020, o Governo refere que as **necessidades brutas de financiamento** do Estado devem situar-se em 54,9 mil milhões de euros. Em particular, as medidas de combate à pandemia deverão implicar um acréscimo das **necessidades líquidas de financiamento** do Estado no ano de 2020 para 19,4 mil milhões de euros, suportadas por via do défice orçamental do Estado.

Já em 2021, o Governo estima que as **necessidades brutas de financiamento** deverão ascender a 56,7 mil milhões de euros, com um aumento de 1,8 mil milhões face a 2020, explicado maioritariamente pelo aumento das amortizações de dívida fundada

Comissão de Orçamento e Finanças

(cerca de 2,3 mil M€). As **necessidades líquidas de financiamento** deverão reduzir em cerca de 0,6 mil milhões de euros.

As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ser cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 56,6 mil M€.

Quadro 4.24. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2019-2021
(milhões de euros)

	2019	2020(P)	2021(P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	9 499	19 382	18 799
Défice Orçamental	3 940	14 600	11 814
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	5 559	4 782	6 985
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	40 449	35 532	37 878
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	3 876	4 103	4 763
Dívida de curto prazo em euros	21 697	22 327	20 452
Dívida de médio e longo prazo em euros	14 815	9 106	12 684
Dívida em moedas não euro	86	0	0
Fluxos de capital de swaps (líq)	-25	-3	-21
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	49 948	54 914	56 677
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	50 087	55 178	56 870
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	723	108	264
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	47 811	55 070	56 606
Emissões de dívida no Período Complementar	1 553	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	108	264	193
p.m. Discrepância estatística	31	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	47 811	56 623	56 606
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	1 553	0
Relativas ao Orçamento do ano	47 811	55 070	56 606

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Relativamente à **composição do financiamento** do Estado o Governo dá destaque, para o ano de 2020, às emissões líquidas de OT, que representarão a principal fonte de financiamento, num montante de 19,2 mil M€. E essa composição, com relevo para as OT, deverá manter-se em 2021 (16,1 mil M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quer em 2020, quer em 2021, assistir-se-á aos desembolsos do **SURE**, em montantes semelhantes para cada ano (em 2021, 29 mil M€). Os instrumentos de aforro deverão manter-se em valores relevantes (estimado em cerca de 973 M€).

Quadro 4.25. Composição do financiamento do Estado em 2020
(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe — ano civil, milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	56.623	35.536	21.087
CA - Certificados de Aforro	838	649	189
CT - Certificados do Tesouro	4.133	3.454	679
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	7.363	9.720	-2.357
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	13	33	-20
BT - Bilhetes do Tesouro	12.456	11.983	473
OT - taxa fixa	28.186	9.019	19.167
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	0	0
SURE	3.000	0	3.000
Outra Dívida curto prazo	633	624	9
Outra Dívida longo prazo	0	53	-53
DÍVIDA NÃO EURO	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-3	3
TOTAL	56.623	35.532	21.090

Fonte: Ministério das Finanças.

I.12 Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 2/2020 – Previsões Económicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021

O Conselho de Finanças Públicas refere, nas suas principais considerações que, para 2020, “os riscos globais subjacentes ao cenário do MF não diferem substancialmente dos contemplados nos cenários macroeconómicos de outras instituições” e, ainda, que “para 2021, a perspetiva do MF para a recuperação da atividade económica em Portugal (5,4%) está alinhada com as expetativas das principais instituições” estando mitigados os riscos “pela expectativa mais pessimista do MF quanto à dinâmica do consumo privado, bem como pela consideração das medidas de política económica constantes da POE/2021, não consideradas nas demais projeções e previsões” e que “poderá contribuir, ceteris paribus, para uma perspetiva prudente do saldo das administrações públicas.”

Considerando que a generalidade das estimativas do Governo se situa nos intervalos de valores apresentados por outras instituições, **em matéria de emprego** o CFP refere que *“a taxa de desemprego prevista pelo MF para 2021 é a mais baixa quando comparada com as presentes nos cenários macroeconómicos das restantes instituições consideradas”*.

É elencada também a divergência entre as diferentes instituições e o MF em matéria de **saldo da balança corrente**, afirmando no Parecer que *“nenhuma dessas instituições espera que o saldo da balança corrente se torne positivo, em 2021, contrastando, desse modo, com a previsão subjacente ao cenário macroeconómico divulgado pelo MF com a POE/2021”*. O Governo prevê que o saldo da balança corrente possa ascender a 0,1% do PIB/2021. Assinala-se este facto pela sua eventual implicação na capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior, que segundo o Governo deve ser positiva em 2021 (0,9% do PIB).

O Conselho de Finanças Públicas (CFP), reconhecendo que o cenário macroeconómico subjacente à POE/2021 emerge num contexto de grande incerteza por causa da pandemia, *“endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas”*.

I.13 Relatório UTAO n.º 24/2020 – Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

No relatório da UTAO cumpre destacar os seguintes factos elencados:

1. A Unidade chama a atenção para a ausência de informação crucial para a compreensão das medidas discricionárias do Governo, cujas dificuldades decorrem, desde logo, pela não existência *“de medidas, mas várias listas de medidas e com valores diferentes ao longo do relatório”*; *“falta de precisão na descrição das medidas”*; também, porque *“no caso das medidas de política antigas quantificadas no Capítulo 3 do relatório do MF (Quadro 3.2), de o texto não esclarecer se os valores de impacto no saldo decorrem exclusivamente de alterações paramétricas nas medidas efetuadas em 2020 e não plenamente*

- refletidas na execução de 2020 (...) ou de alterações na atividade económica (...).”;*
2. *“O trabalho da UTAO e de qualquer pessoa interessada nas finanças públicas foi também prejudicado pelas gralhas e sucessivas revisões à informação sobre as contas públicas prestada originalmente à AR no dia 12 de outubro. (...).”;*
 3. Ausência de informação sobre os progressos na implementação da LEO e do SNC-AP e da sustentabilidade financeira a longo prazo nos regimes de pensões;
 4. No cenário atual do MF prevê-se um abrandamento do crescimento do produto potencial, de 1,5% em 2019 para 0,6% em 2020, recuperando para 1,7% em 2021;
 5. O quadro de políticas invariantes exposto na POE/2021 é incompleto, *“(…) omitindo ganhos na receita de IRS e contribuições sociais, decorrentes do incremento na despesa com pessoal previsto para 2021 (omissão que se repete há vários documentos de programação orçamental), e, facto de maior relevância, exclui os efeitos das medidas legisladas e implementadas no âmbito da pandemia COVID-19”;*
 6. Fruto da revisão efetuada pela UTAO aos dados fornecidos, esta prevê um impacto direto das antigas medidas permanentes (as que transitam de 2020) de política orçamental no saldo de 2021, passando de -1.968 M€ para +735 M€;
 7. *“O quadro de novas medidas permanentes de política orçamental apresentado pelo MF junta medidas implementadas com medidas permanentes efetivamente novas, contrariando o que afirma no Projecto de Plano Orçamental. (...).”;*
 8. *“Na avaliação da UTAO, o contributo das novas medidas permanentes para o saldo orçamental de 2021 ascende a -499,3 M€. No relatório do MF este contributo mede -1947 M€”, constituindo, ainda assim, aquele valor “o maior contributo negativo para a consolidação orçamental dos últimos seis anos”;*

9. *“A previsão do **saldo global das Administrações Públicas para 2020 foi revista em baixa para -13.844 M€, o que constitui um agravamento adicional de 169 M€ face ao cenário orçamental subjacente à 2ª AOE/2020; embora pouco significativa, a revisão do MF tem subjacente alterações significativas nos pesos da receita e da despesa face às suas previsões de julho. A degradação do saldo no cenário orçamental da 2ª AOE/2020, em julho, resultava sobretudo de pressões ascendentes da despesa, que não se vieram a confirmar na estimativa de 2020. No entanto, a receita teve uma contração superior à prevista (...)***”;
10. *A confirmar-se a estimativa para 2020, o saldo global deverá sofrer um agravamento de -13.275 M€ face a 2019, resultando de contributos aproximadamente iguais da quebra na cobrança de receita e do aumento da despesa paga. O saldo estimado de -13.844 M€ **representa um agravamento de -13.275 M€ face a 2019**, refletindo contributos aproximadamente iguais da receita (-7,2%; -6.377 M€) e da despesa (+7,7%; +6.899 M€)”;*
11. *A explicar a revisão em baixa da receita na estimativa de 2020 face à 2ª AOE/2020 estarão “níveis de cobrança inferiores ao previsto”;*
12. *“A evolução da despesa encontra-se influenciada pelo ciclo económico e pelas medidas de política contracíclica COVID-19, **prevendo-se poupanças de 4717 M€ (-4,7%) na despesa**. A estimativa para 2020 e os dados conhecidos da execução orçamental sugerem que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 **deverá ser inferior ao previsto na 2ª AOE/2020**. (...)*”;
13. *“A POE/2021 prevê um saldo de -11 150 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2021, que corresponde a uma melhoria de 2694 M€ face à estimativa apresentada para 2020. (...)*”;
14. *“A recuperação prevista para a receita em 2021 assenta no aumento da componente não fiscal nem contributiva, apenas parcialmente explicada pela previsão de recebimento de fundos comunitários **no contexto do Plano de***

Recuperação Europeu. A melhoria da receita fiscal relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico e com a cobrança adicional de IRC, adiada em 2020 pela suspensão dos pagamentos por conta. (...). Devem assinalar-se **como riscos descendentes para as previsões da receita:**

(i) na receita fiscal, para além do cenário macroeconómico, a fraca recuperação da cobrança de IRC, adiada para 2021 pela suspensão de pagamentos por conta, que será forçosamente contingente nos resultados das empresas em 2020 e so será conhecida no momento da liquidação deste imposto, em maio;

(ii) o aumento previsto na componente não fiscal nem contributiva é muito superior à receita de fundos comunitários prevista na POE/2021 e não encontra correspondência na evolução histórica deste agregado, comportando riscos de sobreorçamentação”;

15. “Na despesa, apenas as rubricas de juros e subsídios deverão diminuir face à estimativa para 2020, prevendo-se o aumento das restantes, com destaque para o investimento. A POE/2021 prevê um crescimento de 6,2% (+6011 M€) para a despesa, dos quais 2186 M€ destinados a investimento, apenas parcialmente explicado pelo Plano de Recuperação e Resiliência. (...)”;

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Constituindo esta parte do parecer a opinião do relator, não vinculando qualquer outro Deputado, aquele não poderia deixar de elencar alguns pontos de preocupação.

O relator não ignora as especiais circunstâncias em que a POE/2021 é elaborada – no contexto da pandemia – mas também não despreza o facto de que esta Proposta de Orçamento contém opções de natureza política que o Governo decidiu assumir, em detrimento de quaisquer outras.

1. Apoio à TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.G.P.S., S.A.

Na sequência da grave crise em que entrou a companhia aérea, o Governo decidiu conceder-lhe, em 2020, empréstimos até 1.200 milhões de euros, reforçando, noutra banda, a sua participação social na empresa.

Para o ano de 2021 o Governo solicita ao Parlamento uma autorização para a concessão de garantias até 500 milhões de euros, para que a companhia se possa financiar na Banca.

Em decorrência destes auxílios de Estado, a Comissão Europeia impôs a elaboração de um plano de reestruturação para a TAP, a concluir no prazo de seis meses.

A situação da TAP distingue-se dos casos de várias companhias aéreas europeias, visto que a empresa já apresentava no período pré-COVID-19 uma situação líquida negativa, encontrando-se em falência técnica. Este facto impossibilitou a TAP de aceder aos meios específicos para o setor no âmbito da crise pandémica (*State aid Temporary Framework*, adotado pela Comissão Europeia em 19/03/2020, revisto a 3/04 e 08/05/2020).

Comissão de Orçamento e Finanças

O Governo português decidiu intervir na TAP sem que um plano de reestruturação tivesse sido delineado atempadamente e com vista a aferir os riscos financeiros para a República, i.e., para todos os contribuintes.

O montante da intervenção na companhia e de condicionamento da capacidade de ajustamento do Orçamento de Estado à situação corrente de pandemia, com o apoio a outras áreas consideradas essenciais, impunham que qualquer decisão fosse devidamente ponderada. Muitos têm sido, infelizmente, os exemplos nos últimos anos de empresas com significativo peso no mercado que fruto da sua gestão conduziram a prejuízos significativos para o erário público ou o forte condicionamento da política orçamental.

Ainda que no final se decidisse pela intervenção, o que sempre se poderia admitir, essa teria de ser assente no conhecimento de toda a informação relevante e, necessariamente, fossem o Parlamento e os cidadãos devidamente esclarecidos sobre os riscos para a República, o que não sucedeu.

Na audição no Parlamento ao Ministro das Finanças, realizada no dia 23/10/2020, ficou a ser conhecido que do valor disponibilizado pelo Governo à TAP, os tais 1.200 milhões de euros, uma parte foi desviada também para a operação da companhia no Brasil, destinada ao pagamento de despesas operacionais.

O desvio de verbas deste montante para fora de Portugal ocorreu sem que os portugueses disso tenham consciência e, ao contrário do que sucedeu com outras companhias aéreas europeias, em que os apoios de Estado foram concedidos para a operação das companhias no país que prestou o auxílio, a intervenção do Governo português revelou-se muito mais abrangente. A TAP não pediu apoio a Governos estrangeiros, onde mantém operações, mas solicitou ao Governo português o elevado esforço para manter a sua operação global.

A ausência de informação manifesta-se, na opinião do relator, como preocupante. E a acrescer, registem-se os aparentes riscos sobre o Orçamento de Estado para 2021 e futuros, uma vez que o Governo continua a disponibilizar o risco da República para que

Comissão de Orçamento e Finanças

a companhia obtenha financiamento no mercado, quando não é o próprio Estado a conceder.

Tudo isto ocorre num contexto em que o plano de reestruturação da companhia continua a não ser conhecido, mas é já conhecida a intenção de a TAP fechar linhas aéreas relevantes no país, que contrariam a visão de que a companhia deve servir o interesse estratégico nacional, de todo o país e não apenas de parte dele.

O relator já tinha manifestado as suas preocupações sobre esta matéria no Parecer – opinião do relator - que então produziu sobre o Orçamento Suplementar de 2020 e as mesmas parecem manter-se na íntegra, acrescentando os novos dados conhecidos sobre este dossier.

Existem, aliás, perguntas às quais se impõe uma resposta pública:

- i) qual o valor proveniente de dinheiros públicos ou com garantia de Estado que foram transferidos para operações da TAP no estrangeiro?
- j) Que despesas concretas estão a ser pagas com estes montantes?
- k) Esse valor está a servir para o pagamento antecipado de resgates do fundo de pensões dos colaboradores da TAP?
- l) Quando estará disponível o plano de reestruturação e o que vai esse plano implicar em matéria de continuação das operações da companhia em Portugal e fora de Portugal e de despedimentos em território nacional e no estrangeiro?

2. Escola Digital

A propósito da aprovação do OE Suplementar, em meados de 2020, o Primeiro-Ministro prometeu ao país que no início do ano letivo 2020/2021 todos os alunos em idade escolar teriam um computador ou meios informáticos.

Esta promessa compreendeu-se, pois, no contexto do Estado de emergência e do confinamento obrigatório determinado com aquele, muitos alunos foram remetidos para

aulas à distância, fora do contexto da escola. Este facto expôs fragilidades assinaláveis do sistema educativo no que à igualdade de acesso ao ensino diz respeito. Muitos alunos ficaram privados de aulas ou de apoio a partir do segundo semestre do ano letivo 2019/2020, com prejuízo para a continuidade da aprendizagem dos programas escolares.

Este mesmo facto tivemos a oportunidade de referir no parecer – opinião do relator – que então se produziu sobre o OE Suplementar na Comissão de Orçamento e Finanças.

O OE Suplementar surgiu num contexto em que o Governo aprovou e apresentou, também, o Programa de Estabilização Económica e Social, que continha a intenção de o Governo investir na escola digital e, portanto, na aquisição de computadores para os alunos referidos, um valor de 400 milhões de euros.

Sucedo, contudo, que tendo o ano letivo 2020/2021 já sido iniciado em setembro/2020, até hoje nenhum aluno viu a “cor” de um computador. A agravar, a POE/2021 contém a inscrição de uma verba de 279 milhões de euros, muito abaixo dos 400 milhões prometidos no PEES.

Na audição de 23/10/2020 do Ministro de Estado e das Finanças (MEF) sobre a discussão da POE/2021 na generalidade, quando perguntado sobre a matéria, o Ministro não respondeu.

Tendo em conta que esta foi uma promessa do próprio Primeiro-Ministro, que foi apresentada no PEES, que os riscos da pandemia não cessaram, que o acesso a computadores e acesso à internet são no mínimo essenciais para mitigar eventuais desigualdades no acesso ao ensino, como direito fundamental, que em 2020 não é conhecida nenhuma iniciativa sobre a abertura de concursos para a aquisição dos tais meios informáticos, e muito menos sobre a sua conclusão, o relator acha lamentável o incumprimento desta promessa.

3. Estimativas para o emprego, taxa de desemprego e contribuições sociais em 2021

O Governo apresenta estimativas para estas variáveis talvez demasiado ambiciosas, como aliás é dado a entender pelo próprio Conselho de Finanças Públicas.

Este facto, atento o desenrolar da pandemia, o aumento do desemprego que tem vindo a registar-se em 2020, poderão conduzir a resultados muito diferentes dos apresentados pelo Governo. E nem o aumento do salário mínimo poderá ajudar a alcançar as estimativas do Governo para as contribuições sociais. Até porque, o Governo estima que as contribuições sociais poderão registar um valor superior ao previsto no final de 2019, mesmo que em 2021 a recuperação da riqueza nacional não permita o regresso ao momento pré-pandemia.

Assim, porque o ano de 2021 não decorrerá por “decreto” após a eventual aprovação da POE/2021, o relator constata riscos que poderão conduzir a um resultado bem diferente do anunciado.

4. Lotaria instantânea do “Património Cultural”

O relator olha a estratégia do Governo para a POE/2021, que também é concretizada com pequenos sinais, com preocupação quando se apresenta uma medida como a da lotaria instantânea. O apelo ao jogo de fortuna e azar é de duvidosa correção para com os nossos concidadãos, ainda mais quando tal visa garantir o cumprimento do próprio dever do Estado, neste caso em matéria de património cultural.

5. Sobre os verdadeiros fins da POE/2021

Olhando para os saldos estruturais, o Conselho de Finanças Públicas deteta uma orientação da política orçamental “globalmente neutra”: nem consolidação, nem

expansão. O Orçamento seria neutro em relação à evolução da economia. A única coisa que ele não é, usando-se uma ou outra metodologia, seguindo as indicações da UTAO ou do CFP, é um orçamento de estímulo à economia.

Este é um orçamento que trata de alguns dos impactos sociais mais terríveis desta crise, mas nada, ou quase, traz de novo para o combate à crise e para o apoio à retoma. As empresas, em particular, praticamente nada recebem deste orçamento, vendo, pelo contrário, as suas obrigações fiscais e contributivas a subir em flecha, como evidencia a subida da receita de IRC em quase 30%.

6. Acesso à saúde

O relator manifesta profunda preocupação pela ausência de uma eficaz resposta com vista à recuperação de tudo aquilo que ficou por fazer em matéria de saúde, por força da pandemia. Desde logo, no que respeita às consultas e cirurgias canceladas e a todos os demais atos médicos dos doentes não COVID-19.

Recorde-se: adiadas 4 milhões de consultas de cuidados de saúde primários; adiadas um milhão de consultas hospitalares; adiadas cem mil cirurgias; e mil casos de cancro por diagnosticar.

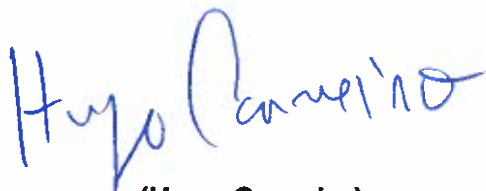
Os números exigem da política do Governo respostas mais arrojadas e proativas.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª - “*Aprova o Orçamento do Estado para 2021*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para debate.

Palácio de S. Bento, 26 de outubro de 2020.

O Deputado Relator



(Hugo Carneiro)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças e o Relatório da UTAO n.º 24/2020 – Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021.

