

Relatório UTAO n.º 11/2020

Evolução Orçamental: janeiro a março de 2020

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

20 de maio de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Evolução Orçamental: janeiro a março de 2020

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 11/2020

Data de publicação: 20 de maio de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 18/05/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	ii
Índice de Figuras.....	ii
Índice de Caixas.....	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário	1
1 O contexto COVID-19 na execução orçamental e a estrutura atípica deste relatório	3
2 Reflexos da pandemia na saúde e na economia.....	7
2.1 Sinopse	7
2.2 Avaliação qualitativa dos efeitos pandémicos e das medidas de confinamento socioeconómico sobre a economia	8
2.2.1 Efeitos de curto prazo no produto: sucessão de choques na oferta e na procura	8
2.2.2 Efeitos no produto potencial: comparação entre as situações económicas de longo prazo pré- e pós-COVID-19.....	10
3 Efeitos na economia e nas finanças públicas das medidas de política pública nacional COVID-19.....	15
3.1 Tipologia de efeitos da pandemia e das medidas de política COVID-19.....	15
3.2 Efeitos das medidas dos tipos 1 a 3 na economia	16
3.3 Rubricas dos classificadores económicos em Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional.....	17
3.4 Sugestão de inovação metodológica	21
4 Saldo global	25
5 Receita efetiva	27
5.1 Visão panorâmica	27
5.2 Receita fiscal	29
5.3 Receita contributiva	32
5.4 Outras receitas	32
6 Despesa efetiva.....	35
6.1 Visão panorâmica	35
6.2 Despesa corrente.....	36
6.3 Despesa de capital	39
7 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social	41
7.1 Segurança Social.....	41
7.1.1 Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: exercício prospetivo.....	41
7.1.2 Execução consolidada.....	43
7.1.3 Análise por sistemas de proteção social.....	48
7.2 Caixa Geral de Aposentações.....	51
Anexo 1: Informação metodológica	55
Anexo 2: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade interanual dos agregados orçamentais em contabilidade pública	57
Anexo 3: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada.....	61
Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas	63

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados	25
Tabela 2 – Saldo global ajustado, por subsector.....	26
Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas	26
Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas	29
Tabela 5 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector	31
Tabela 6 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por imposto	32
Tabela 7 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central.....	33
Tabela 8 – Despesa corrente primária e principais rubricas.....	35
Tabela 9 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	37
Tabela 10 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas.....	38
Tabela 11 – Subsídios das Administrações Públicas.....	38
Tabela 12 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas	39
Tabela 13 – Investimento das Administrações Públicas.....	40
Tabela 14 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas.....	40
Tabela 15 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados.....	43
Tabela 16 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos.....	44

Tabela 17 - Execução orçamental da Segurança Social por sistema (ajustada)	50
Tabela 18 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	52
Tabela 19 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas	59
Tabela 20 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2020.....	61
Tabela 21 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2020	62

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – PIB real de Portugal, por trimestres, 2007–2020	3
Gráfico 2 – Índice de volume de negócios nos serviços, evolução mensal.....	3
Gráfico 3 – Índice de remunerações nos serviços.....	4
Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2020.....	27
Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo do OE/2020.....	34
Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo do OE/2020	34
Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva	35
Gráfico 8 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças	36
Gráfico 9 – Receita com contribuições e quotizações	45
Gráfico 10 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados.....	47
Gráfico 11 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados	47
Gráfico 12 – Prestação de desemprego vs desemprego registado.....	47
Gráfico 13 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2020	48
Gráfico 14 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (ajustado).....	49
Gráfico 15 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada).....	53

Índice de Figuras

Figura 1 – Efeitos esperados de curto prazo da pandemia no PIB real e no nível geral de preços em Portugal	9
Figura 2 – Ajustamento espontâneo da economia em direção ao novo produto potencial	11
Figura 3 – As medidas de política COVID-19 tomadas até 12 de maio de 2020 mitigam a queda no PIB potencial ...	17
Figura 4 – Efeitos plausíveis em Contabilidade Orçamental Pública das medidas de política COVID-19.....	19
Figura 5 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 com impacto na receita	29

Índice de Caixas

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas	57
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AdC	Administração Central
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Confederação Empresarial de Portugal
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019

Sigla/abreviatura	Designação
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ENI	Empresário em Nome Individual
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MF	Ministério das Finanças
n.d.	Não disponível
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RSI	Rendimento Social de Inserção
RMMG	Remuneração mínima mensal garantida
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário

A pandemia já teve efeitos na economia portuguesa em março de 2020. Vendas e remunerações nos serviços caíram e desaceleraram substancialmente, respetivamente, face ao mês anterior, e o PIB real recuou 2,4% no primeiro trimestre. Os reflexos nas contas públicas do primeiro trimestre são muito escassos, mas há inúmeras razões para esperar consequências substanciais nos próximos meses e anos.

A pandemia e as medidas protetoras de confinamento socioeconómico irão aprofundar, no curto prazo, a perda de PIB e, presumivelmente, a redução no nível médio de preços de bens e serviços finais. A doença e o confinamento de pessoas e empresas são choques contracionistas, tanto na oferta agregada, como na procura agregada.

Com o tempo, os salários e os preços dos outros fatores de produção ajustarão em baixa e os choques recessivos na oferta e na procura serão parcialmente revertidos, conduzindo a economia a um novo equilíbrio de longo prazo. O novo produto potencial será, com elevada probabilidade, inferior ao nível potencial verificado no final de 2019.

As medidas de política adotadas até ao momento são anticíclicas e visam, fundamentalmente, conter a fragmentação da capacidade produtiva no curto prazo. É razoável esperar que, em resultado destas intervenções de estabilização macroeconómica, o PIB potencial não caia tanto como sem elas, mas é muito improvável que recupere para o volume que havia antes do surto virológico.

Com os anos, a economia despoletará acréscimos no produto potencial através do funcionamento dos fatores naturais de crescimento e desenvolvimento económicos. Com o desenho adequado, salvaguardada a sustentabilidade financeira das medidas e uma visão inteligente de longo prazo, será possível agir, por intervenção pública, sobre a velocidade do progresso económico, i.e., conseguir acelerar o crescimento do produto potencial.

Muitas medidas de política COVID-19 adotadas até ao momento e com expressão nas finanças públicas irão ter um impacto direto negativo sobre o saldo global. Umhas medidas reduzirão a receita, outras aumentarão a despesa e algumas refletir-se-ão diretamente apenas nos ativos e passivos das Administrações Públicas. Há ainda medidas que aparentam não ter efeito direto nas contas públicas, mas que comportam um risco orçamental descendente potencialmente elevado sobre as contas dos próximos anos (casos dos empréstimos concedidos, das injeções de capital e das garantias de Estado).

A UTAO deixa um pedido ao Ministério das Finanças em nome da transparência e da boa gestão das finanças públicas. Já o canalizou pelos canais técnicos apropriados, Apela-se a uma inovação no registo contabilístico que promova a segregação do relato financeiro das medidas COVID-19 no seio das contas de cada subsector e da conta consolidada das Administrações Públicas.

Em termos comparáveis, as Administrações Públicas apresentaram no primeiro trimestre de 2020 um saldo global negativo de 50 M€, que representa um decréscimo homólogo de 758 M€, com os contributos de Estado, Segurança Social e Administração Local. Os Serviços e Fundos Autónomos e a Administração Regional melhoraram a sua posição orçamental. No final do primeiro trimestre, o Estado apresentou um défice em contabilidade pública de 1711 M€, mantendo os restantes subsectores uma posição excedentária. O recuo do saldo global no primeiro trimestre resulta do ritmo de crescimento da despesa (5,3%) ter excedido o da receita (1,3%), quedando-se ambos abaixo das variações respetivas previstas no OE/2020.

A receita efetiva das Administrações Públicas cresceu 1,3% no primeiro trimestre de 2020, impulsionada pelas contribuições sociais (1,5 p.p.), salientando-se o fraco contributo da receita fiscal (0,1 p.p.), que determinou a desaceleração da receita. Este aumento foi inferior ao previsto para o conjunto do ano (6,6%), com um desvio de -5,1 p.p., para o qual contribuíram a generalidade das rubricas, com exceção da receita contributiva.

A receita fiscal apresentou o reduzido crescimento de 0,2% no primeiro trimestre de 2020, devido à quebra na receita com impostos indiretos, resultante do adiamento do calendário fiscal do Imposto do Selo, um efeito meramente transitório sobre a cobrança de receita. A tributação direta cresceu 2,5%, situando-se abaixo do referencial anual. A evolução globalmente favorável dos impostos diretos não foi suficiente para compensar o decréscimo do IRC, penalizado pelo adiamento do prazo do pagamento especial por conta e pelo aumento dos reembolsos. O alargamento dos prazos do calendário fiscal que afeta o IRC constitui a única medida de política orçamental destinada a mitigar os efeitos da COVID-19 a surtir efeito direto sobre a execução orçamental da receita no mês de março.

Quanto à despesa efetiva, o aumento implícito no OE/2020 é de 8% face à execução provisória de 2019, sendo de destacar os contributos do investimento (1,7 p.p.), das transferências correntes (1,6 p.p.) e da aquisição de bens e serviços (1,2 p.p.). No 1.º trimestre de 2020, o crescimento homólogo da despesa efetiva (5,3%) foi inferior ao previsto para o conjunto do ano (8%). Por componentes, a aquisição de bens e serviços, as despesas com pessoal e as transferências correntes cresceram acima do previsto no OE/2020, o que foi mais do que compensado pela baixa execução de investimentos, subsídios e outras despesas correntes. Como riscos para a execução orçamental de 2020, para além do natural impacto orçamental da pandemia COVID-19 e das medidas para lhe fazer face, destacam-se as insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no programa orçamental da P016—Saúde e as despesas com pessoal no da Educação, em linha com o padrão registado nos anos anteriores; em ambos os casos, a dotação inicial para 2020 é inferior à execução do ano anterior.

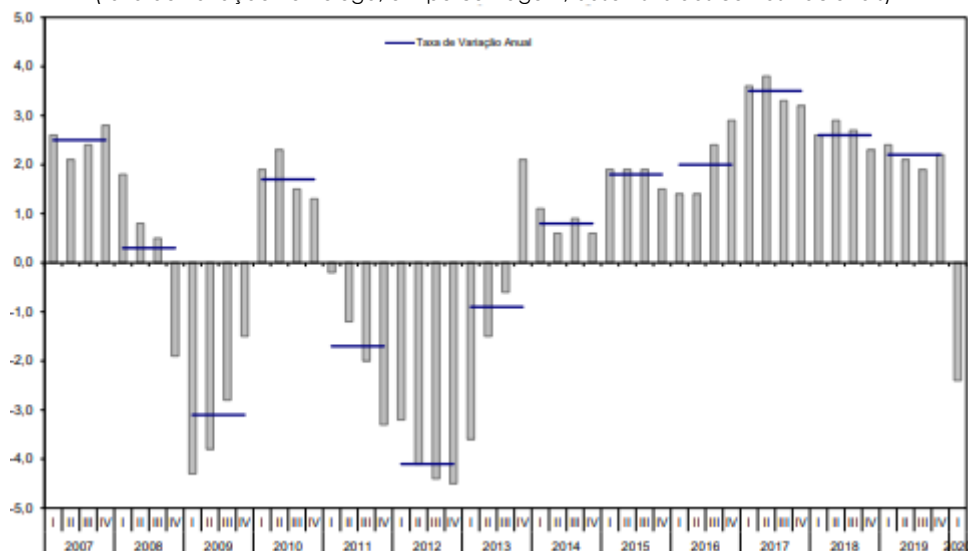
O saldo da Segurança Social (não ajustado) registado no primeiro trimestre de 2020 é inferior em 101 M€ ao excedente orçamental obtido em período homólogo porque a receita cresceu 3,8%, mas a despesa efetiva subiu mais, 6,3%. O saldo global, após o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, situou-se 5,2% abaixo do excedente registado em 2019, em convergência com a redução prevista na POE/2020 para o ano todo. Nesta execução ainda não são expressivos no sistema previdencial nem no sistema de proteção social de cidadania os impactos orçamentais das medidas de política COVID 19. Em todo o caso, a desaceleração substancial em fevereiro e, sobretudo em março na cobrança de contribuições sociais resultará de duas causas: 1) estabilização natural desta receita após estabilização da taxa de desemprego há cinco trimestres e sem inflação assinalável nos salários; 2) não pagamento voluntário de contribuições por empregadores mais afetados em março por carência de liquidez devido ao confinamento socioeconómico.

A Caixa Geral de Aposentações, após o ajustamento introduzido pela UTAO, registou um excedente orçamental expressivo, contrariando o previsto no OE/2020, em virtude da evolução mais favorável da receita com contribuições e quotizações e da transferência da comparticipação do Estado acima do previsto no OE.

1 O contexto COVID-19 na execução orçamental e a estrutura atípica deste relatório

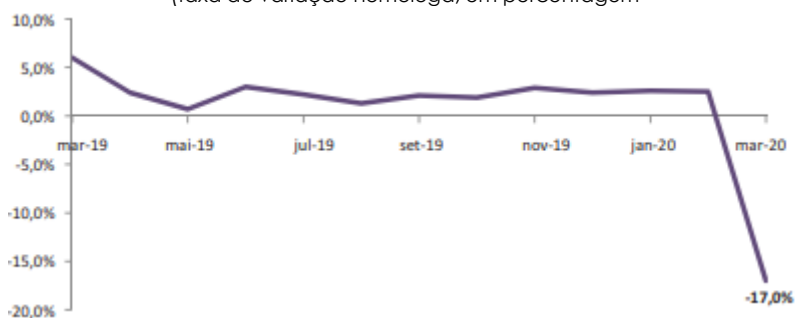
1. A economia já foi impactada no primeiro trimestre pela pandemia, mas os reflexos na execução orçamental das Administrações Públicas não têm materialidade. As transações na economia portuguesa já foram perturbadas pelos choques causados pela doença COVID-19 e pelas medidas de confinamento decididas a partir de meados de março. A 15 de maio, o Instituto Nacional de Estatística (INE) divulgou a sua estimativa rápida para o Produto Interno Bruto (PIB), a preços constantes, acumulado de janeiro a março deste ano. Revelou uma queda de 2,4% face ao trimestre homólogo de 2019, depois de ter crescido 2,2% entre outubro e dezembro — registo histórico alargado ao 1.º trimestre de 2007 no Gráfico 1. O sector terciário revelou também diminuições a pique, no mês de março. Com efeito, o índice de vendas variou - 17,0% neste mês, quando em fevereiro tinha aumentado 2,5% (Gráfico 2), e o índice de remunerações efetivamente pagas subiu 1,7%, contra 5,9% em fevereiro (Gráfico 3). A informação de base a que a UTAO acedeu para apreciar a execução orçamental das Administrações Públicas (AP) mostra alguma travagem na cobrança da receita e aceleração no pagamento da despesa em março face a fevereiro,¹ embora as causas descortináveis tenham mais a ver com eventos anteriores, como a aceleração do investimento, o volume acrescido de reembolsos de IRC e o adiamento para abril do limite de pagamento do Imposto do Selo devido em janeiro e fevereiro.

Gráfico 1 – PIB real de Portugal, por trimestres, 2007–2020
(taxa de variação homóloga, em percentagem; base 2016 das contas nacionais)



Fontes: INE (2020), Contas Nacionais Trimestrais — Estimativa Rápida, Destaque de 15/05/2020.

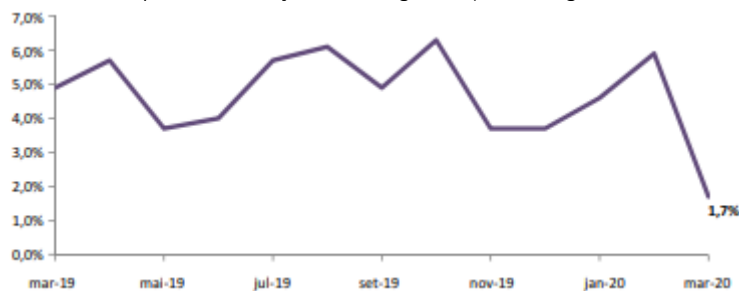
Gráfico 2 – Índice de volume de negócios nos serviços, evolução mensal
(taxa de variação homóloga, em percentagem)



Fontes: INE (2020), Síntese INE@COVID-19, Acompanhamento do impacto social e económico da pandemia, 7.º reporte semanal, 18/05/2020.

¹ Receita: + 3,9% em fevereiro; + 1,3% em março. Despesa: + 4,0% em fevereiro; + 5,3% em março.

Gráfico 3 – Índice de remunerações nos serviços
(taxa de variação homóloga, em percentagem)



Fontes: INE (2020), *Síntese INE@COVID-19, Acompanhamento do impacto social e económico da pandemia*, 7.º reporte semanal, 18/05/2020.

2. Existem razões técnicas que explicam o desfasamento entre os desenvolvimentos na economia e o relato contabilístico das AP em fluxos de caixa. Tipicamente, as consequências fiscais das transações entre os agentes aparecem na receita cobrada algum tempo depois das mesmas. Por exemplo, o menor volume de vendas nos serviços capturada já em março (Gráfico 2) irá baixar a cobrança de IVA, mas apenas nas liquidações do segundo trimestre. A perda de resultados para as empresas só é apurado para efeitos fiscais (IRC) no próximo ano. Do lado da despesa, também há desfasamentos inevitáveis. O aumento do desemprego verificado em março não se traduz imediatamente no pagamento de subsídios de desemprego; os trabalhadores têm de reportar a situação aos serviços de Emprego e estes necessitam de algumas semanas para iniciar o processamento dos abonos. Por maioria de razão, também é de esperar desfasamentos entre a tomada de medidas de política para contrariar os malefícios sanitários e económicos da pandemia e a execução orçamental em caixa dessas mesmas medidas. O próximo parágrafo, parcialmente reproduzido de Baleiras (2020),² justifica esta afirmação.

3. Desenhar e colocar no terreno medidas de política específicas para combater a doença e os seus malefícios na economia pode exigir pouco ou muito tempo, dependendo da natureza da medida. Dois exemplos extremos ajudam a perceber o que está em causa. Um dos casos mais simples é o adiamento no prazo de cumprimento de obrigações fiscais em sede de IRC. Curiosamente, esta foi a primeira medida anti-pandemia anunciada. Aconteceu a 9 de março e não necessitou de legislação nova nem da criação de novos procedimentos administrativos; bastou um despacho naquela data do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) para entrar em vigor. Adiou para junho o pagamento especial por conta devido em março, para julho a entrega da declaração Modelo 22, e para agosto o primeiro pagamento por conta e o primeiro pagamento adicional por conta devidos em julho. A Síntese da DGO publicada a 27 de Abril já devia refletir o primeiro destes efeitos, mas os sistemas de informação tributária e contabilística não estão desenhados para fazer este reconhecimento. No outro extremo da complexidade estão as medidas contidas no processo de *lay-off* simplificado. Exige muito esforço a muitas pessoas nas administrações públicas e privadas antes de os fluxos de caixa acontecerem nos cofres das AP. Estas medidas passaram pelo reconhecimento das ameaças ao emprego, pela conceção das travesmestras em formato legislativo, pela regulamentação pormenorizada das condições de funcionamento (elegibilidade, prazos, meios de prova, canais de relacionamento financeiro entre beneficiários e a Segurança Social, etc.), pela criação de formulários, pela adaptação dos sistemas informáticos, pela formação dos técnicos e dos assistentes operacionais, pela divulgação da informação pertinente ao universo de beneficiários e tudo isto num contexto novo e desafiante de teletrabalho e sem contacto físico com o público. Acrescem ao processo todas as tarefas exigidas aos beneficiários, desde o acesso e o estudo da informação pertinente até à submissão de candidaturas, passando pela obtenção dos meios de prova e de todos os dados necessários à instrução dos pedidos. Depois, tem de haver um escrutínio mínimo das candidaturas recebidas antes de, finalmente, o Instituto da Segurança Social processar as transferências financeiras para as contas das empresas. Os apoios relativos às candidaturas entradas entre meados de março e o final da primeira semana de abril terão começado a ser pagos nos últimos dias de abril. Para quem precisava desesperadamente de liquidez pode ter parecido uma eternidade. Mas só tinham passado cerca de 35 dias sobre a publicação do primeiro diploma legislativo neste domínio. Atendendo à complexidade político-administrativa do processo, para as AP e as empresas, às

² BALEIRAS, Rui Nuno (2020), [Como ler os efeitos COVID-19 nas finanças públicas?](#), jornal "Expresso", edição em linha de 08/05/2020.

fragilidades estruturais na capacidade administrativa pública e à necessidade de manter em funcionamento todas as demais valências da Segurança Social, seria irrealista esperar um prazo mais curto. Haverá, com certeza, aprendizagem ao longo do processo por parte da Segurança Social, das empresas e dos contabilistas e o processamento das vagas seguintes de candidaturas melhorará certamente. A UTAO identificou no Anexo 4 43 medidas de política tomadas entre 9 de março e 12 de maio, com complexidade e efeitos orçamentais potenciais muito diferentes entre si. Uma apreciação sumária de cada uma como a exposta para os dois exemplos acima permite antever a chegada de efeitos à execução orçamental em sucessivas vagas mensais. Nem todas as medidas terão já expressão financeira até final de Abril, mas é de crer que o próximo número da Síntese da DGO, a publicar em 26 de Maio, possa já conter números materialmente significativos. Oxalá a sugestão que a UTAO deixa ao Ministério das Finanças na Secção 3.4 seja aproveitada para que todos possam começar a saber qual é o impacto orçamental direto das várias medidas de política COVID-19.

4. O impacto excecional da pandemia na economia e nas finanças públicas justifica a estrutura excecional deste número da coleção de publicações da UTAO intitulada “Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública”. Nos próximos meses e anos, as vidas de cada indivíduo e das comunidades a que pertence serão impactadas pela COVID-19. As variáveis das finanças públicas conhecerão uma trajetória substancialmente diferente em virtude da mesma. Por isso, a UTAO entendeu ser seu dever oferecer nesta fase inicial uma análise económica prospetiva tão rigorosa quanto possível do que irão ser, com elevada probabilidade, os efeitos da pandemia na economia e nas contas públicas. É por isso que este relatório é diferente dos que o antecederam na coleção. A apreciação da execução orçamental nos números anteriores compreende os objetos estudados nos Capítulos 4 a 7 deste relatório. Desta vez, essa apreciação é antecedida por este capítulo introdutório e por dois outros. O Capítulo 2 explica quais irão ser as consequências naturais da pandemia e das medidas de confinamento social e de encerramento de empresas na saúde e, sobretudo, na atividade económica. O Capítulo 3 centra-se na avaliação prospetiva qualitativa dos efeitos na economia e nas finanças públicas das medidas de política que estão a ser tomadas expressamente pelas autoridades para contrariar os malefícios sanitários e económicos da COVID-19. Importa, ainda, chamar a atenção para o Anexo 4. Contém a lista tendencialmente exaustiva das medidas de política COVID-19 adotadas até 12 de maio pelas autoridades nacionais. O material apresentado nestas partes novas permite alguns afloramentos de medidas específicas nos capítulos “tradicionais”, mas terá, sobretudo interesse, para enquadrar futuras publicações da UTAO sobre o tema COVID-19 e disponibilizar, desde já, aos leitores uma visita guiada à economia da pandemia.

5. Há quatro anexos neste documento. O primeiro reúne informação metodológica para contextualizar o objetivo da coleção e a origem dos dados tratados nos Capítulos 4 a 7. O Anexo 2 identifica e quantifica as razões que, no julgamento da UTAO, devem ser incorporadas no tratamento dos dados para que a execução de 2020 possa ser comparável com a de 2019. O Anexo 3 reúne os quadros mais detalhados da informação numérica sobre a execução orçamental das AP no primeiro trimestre. Um quadro apresenta os dados primários, ou seja, os que foram recolhidos nas fontes oficiais, e outro os dados primários ajustados pela UTAO para viabilizar a referida comparação entre períodos homólogos do biénio 2019–2020. Finalmente, o Anexo 4 divulga a lista de 43 medidas de política COVID-19 tomadas até 12 de maio pelas autoridades com jurisdição sobre a totalidade do território nacional.

6. A terminar, esclarece-se por que é que a publicação deste relatório teve de ser adiada três dias úteis face à previsão no calendário indicativo. Este apontava para a divulgação do documento até ao passado dia 15, sexta-feira. O calendário pressupunha não haver um programa de estabilidade para avaliar em maio. Como se sabe, o Governo submeteu a versão de 2020 na noite de 7 de maio e todos os elementos da UTAO foram envolvidos intensivamente na sua avaliação até ao final da tarde do dia 12. Esta interrupção ditou a inevitabilidade do adiamento. Todavia, o adiamento teve o mérito de permitir a valorização da análise da conta da Segurança Social no Capítulo 7, já que permitiu usar informação entretanto disponibilizada no Programa de Estabilidade de 2020 sobre o custo de medidas COVID-19 na área da proteção social.

2 Reflexos da pandemia na saúde e na economia

7. O mundo foi atingido, desde o final de 2019, pela propagação de um novo vírus com uma enorme capacidade destrutiva. Esta capacidade manifesta-se na saúde das pessoas e no seu bem-estar em sentido lato, ou seja, na economia. Este capítulo descreve sumariamente o que está a acontecer, com ênfase nos efeitos da doença e do confinamento socioeconómico na economia. O próximo capítulo explica como é que as medidas de política que estão a ser tomadas para combater aquela capacidade destrutiva impactam na economia e nas contas das Administrações Públicas.

2.1 Sinopse

8. Os efeitos mais diretos e imediatos da pandemia fazem-se sentir na saúde das pessoas. Por um lado, os sintomas causam desconforto nos indivíduos infetados e podem provocar lesões de gravidade diferenciada, culminando no próprio óbito. Por outro, a rede de cuidados de saúde é pressionada pela emergência de atender e tratar os doentes COVID-19 mantendo a capacidade de resposta perante todas as demais patologias. As respostas no domínio da saúde pública visando conter e debelar a contaminação virológica compreendem, entre outros vetores, a monitorização da evolução epidemiológica, a reorganização da rede de cuidados de saúde, o apetrechamento dos estabelecimentos de saúde com equipamentos de proteção individual, suporte de vida e tratamento e, ainda, o financiamento de inovação medicamentosa e profilática.

9. Na economia, os efeitos da pandemia fazem-se sentir como uma crise atípica, que afeta a oferta, a procura e a confiança dos agentes económicos, com reflexos em todos os sectores institucionais (empresas não financeiras, sociedades financeiras, famílias, instituições sem fins lucrativos, administrações públicas e resto do mundo). O confinamento social colocou as pessoas em casa e forçou o confinamento económico, ou seja, o encerramento de inúmeras atividades económicas e a redução substancial no nível de laboração de muitas outras. Este confinamento socioeconómico impacta sobre a economia através de três canais:

- (i) Ao nível da oferta, as medidas de distanciamento social necessárias à contenção do contágio obrigam ao abrandamento ou suspensão da atividade económica num grande número de sectores, provocando perturbações no normal funcionamento das cadeias de abastecimento, com condições de mercado que diferem do ambiente normal de funcionamento e com perturbações sérias nas receitas e nos custos das empresas. A falta de receitas causa escassez de liquidez que, se se prolongar no tempo, poderá determinar a fragmentação da capacidade produtiva e a própria falência das empresas. A extensão dos danos na economia real eleva o risco de sinistralidade no crédito bancário. Mesmo após o fim do período de emergência, a retoma da atividade far-se-á com inúmeras limitações. Por um lado, as que decorrem das novas regras de distanciamento e higiene social e que poderão afetar negativamente a taxa de rentabilidade de alguns sectores, como por exemplo, restauração, hotelaria e a generalidade dos serviços de hospitalidade, transportes e estabelecimentos de ensino, podendo levar ao encerramento de empresas anteriormente viáveis. Por outro lado, o desaparecimento, temporário ou prolongado, de fornecedores encarecerá e diminuirá a oferta das empresas em atividade. O choque na oferta tenderá a fazer subir os preços de bens e serviços e a diminuir as taxas de remuneração dos fatores de produção.
- (ii) Ao nível da procura, a diminuição do emprego e a redução de salários e outros rendimentos prejudica a capacidade aquisitiva e a acumulação de poupança. O recuo da procura agregada tende a deprimir os preços dos bens e serviços procurados e a aumentar a disponibilidade das famílias para aceitar empregos pior remunerados.
- (iii) Ao nível da confiança, a elevada incerteza respeitante à evolução da pandemia, à duração da paralisação económica e à própria retoma da atividade, conduz à deterioração das expectativas dos agentes económicos. Se os sinais de recuperação tardarem, há o risco de se desencadarem mecanismos em espiral autoalimentados, como os que sucederam em Portugal na crise de 2009 a 2013: adiamento das decisões de consumo das famílias e de investimento e recrutamento das empresas, destruição de mais capacidade produtiva, novo recuo da procura agregada, novo recuo da oferta agregada...

2.2 Avaliação qualitativa dos efeitos pandémicos e das medidas de confinamento socioeconómico sobre a economia

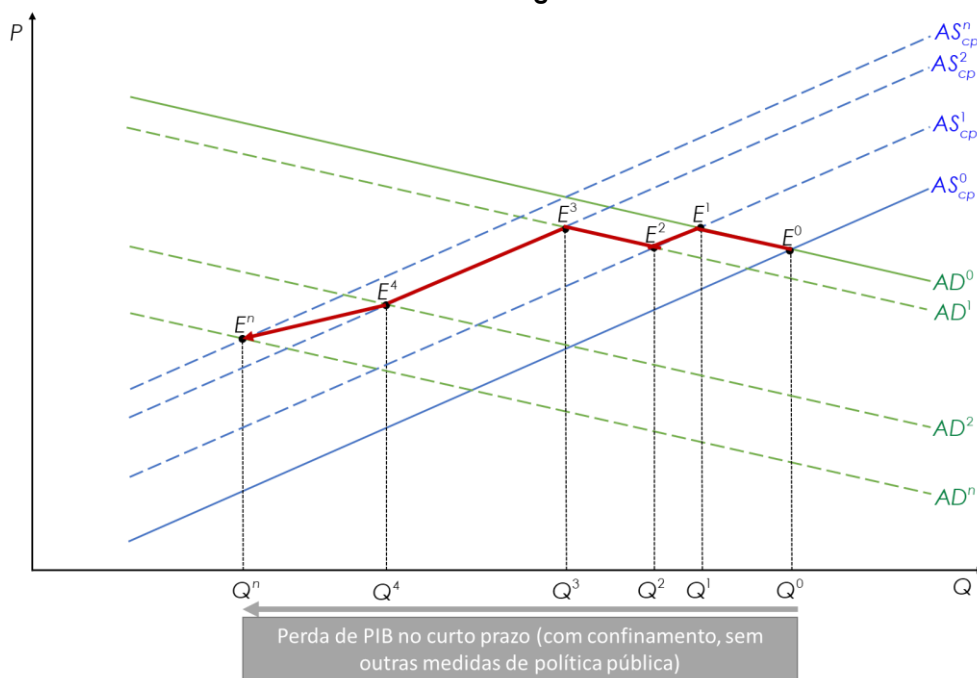
10. Esta secção oferece uma antevisão das ondas de choque na economia propagadas pela pandemia e pelas medidas tomadas para conter a contaminação biológica. Como se verá, umas ondas já chegaram à economia portuguesa, outras estão plausivelmente a caminho. Propositadamente, a análise deixa de fora neste capítulo as respostas políticas que estão a ser tomadas em Portugal e no mundo para contrariar os efeitos destas ondas. Ao fundamentar a avaliação prospetiva dos estragos económicos sem intervenção da política económica, é possível apreender com mais clareza a natureza dos instrumentos de política que mais sentido fará mobilizar para, numa primeira fase, intervir com propósito anticíclico (estabilização macroeconómica) e, numa segunda fase, intervir com determinação estrutural (ação sobre o produto potencial). Por esta razão, a análise seguinte começa por avaliar as consequências da pandemia e das medidas de confinamento social e das organizações no curto prazo (Subsecção 2.2.1). Depois, compara o que será, previsivelmente, o estado da economia quando aquelas ondas terminarem com a situação pré-COVID-19 (Subsecção 2.2.2).

2.2.1 Efeitos de curto prazo no produto: sucessão de choques na oferta e na procura

11. É possível ilustrar graficamente os reflexos da pandemia na economia. Para o efeito, considere-se a Figura 1. Ela descreve a dinâmica recessiva acima caracterizada, sintetizando os efeitos em duas variáveis macroeconómicas: PIB real (Q) e nível geral de preços (P). Como se sabe, a quantidade de PIB tem três significados: nível de produção, nível de rendimento e nível de despesa. O nível geral de preços (ou preços, abreviadamente) reflete a escassez relativa de bens e serviços finais na economia e os agentes económicos ajustam as suas disponibilidades a vender (oferta) e a comprar (procura) em reação a movimentos do mesmo. No curto prazo, os produtores de bens e serviços respondem a subidas de preço aumentando a quantidade oferecida; daí, a inclinação positiva das curvas de oferta agregada no curto prazo (AS_{cp} , em que AS provém do inglês “aggregate supply” e o índice inferior denota “curto prazo”). Os compradores de bens e serviços reagem a subidas de preço diminuindo a quantidade procurada, pelo que a curva de procura agregada (AD , do inglês “aggregate demand”) tem declive negativo. Antes de o SARS-CoV-2 ser conhecido, as curvas eram representadas pelos segmentos AS_{cp}^0 e AD^0 e a economia estava na posição E^0 , produzindo a quantidade Q^0 . O esquema representado na Figura 1, e explicado até ao parágrafo 15, inspira-se num trabalho recente dos Professores Paolo Surico e Andrea Galeotti, da *London Business School*.³ **A doença COVID-19 chega como um choque na oferta** — efeitos descritos no início do parágrafo 9(i): a quarentena na China afeta as cadeias de abastecimento global, reduzindo, para cada nível de preços, a quantidade oferecida em Portugal. Chegam à Europa e a Portugal as medidas de distanciamento social e isolamento profilático, que reduzem a oferta de trabalho e, por esta via, a quantidade produzida na economia portuguesa. As autoridades decretam o encerramento de escolas, estabelecimentos comerciais, espetáculos, etc.. Tudo isto é traduzido pelo deslocamento para cima e para a esquerda da curva de oferta agregada, que passa a ser AS_{cp}^1 . O mercado ajusta-se relativamente depressa e nota-se uma subida no preço dos bens cuja cadeia foi mais perturbada ou que conheceram um súbito aumento da procura (alguns industriais, dos quais os ventiladores e as soluções de gel alcoolizado foram os exemplo mais noticiados), levando a um encahecimento generalizado na economia portuguesa e a uma primeira redução no volume de PIB, para o nível Q^1 . O ponto E^1 representa um equilíbrio de curto prazo. Como se verá já a seguir, é um resultado transitório.

³ SURICO, Paolo e GALEOTTI, Andrea (2020), *The economics of a pandemic: the case of Covid-19*, Pandemic Lectures: Cobid19, an initiative of the Wheeler Institute for Business and Development, London Business School, projecto financiado por European Research Council e Wheeler Institute. Apresentação em vídeo (webinar) afixada em 23 de março na plataforma YouTube. Acedida no dia 6 de maio de 2020, em https://www.youtube.com/watch?v=k4SvmdMxKqg&list=PLwUU0JAv_Jxia-VmLW38GST-yzw-M9Hfv.

Figura 1 – Efeitos esperados de curto prazo da pandemia no PIB real e no nível geral de preços em Portugal



Fontes: adaptação UTAO de Surico e Galeotti (2020), identificação na nota de rodapé 3. Notas: a análise no texto e nesta figura incorpora os efeitos na economia causados pela doença e pelas medidas de confinamento socioeconómico tomadas para a contrariar.

12. Dá-se uma primeira reação na procura agregada. A comunicação social ecoa boletins epidemiológicos e a preocupação de empresários. Instala-se a incerteza sobre a evolução futura da doença e as respostas que as autoridades poderão dar aos desafios sanitários e económicos. Os trabalhadores com vínculos precários são os primeiros a perder emprego, com ênfase nos sectores mais expostos ao confinamento social: restauração, turismo e as suas atividades satélites. O confinamento impede o consumo de inúmeros bens e serviços. As famílias que podem entesourar fazem-no por motivo de precaução, adiando a compra de bens duradouros. As empresas, ao começarem a sentir falta de liquidez e a duvidar da retoma da procura, retraem-se no investimento. Acontece o que foi sumariado no parágrafo 9(ii). Por outras palavras, a procura agregada desloca-se para baixo e para a esquerda, passando a ser representada pelo segmento AD^1 . No novo equilíbrio de curto prazo, representado pelo ponto E^2 , a quantidade cai para Q^2 e o choque na procura puxa a média de preços para baixo.

13. O choque na procura desencadeia um novo choque na oferta. Pressionadas crescentemente pela quebra nas vendas decorrente da contração na procura agregada, as empresas suspendem pagamentos a fornecedores, muitas começam a romper contratos unilateralmente e fecham portas definitivamente, aguardando, assim, a formalização de processos de falência. Novo deslocamento para cima e para a esquerda da oferta agregada (segmento AS_{cp}^2) sintetiza estas reações nos produtores residentes em Portugal. Em consequência, a economia salta para novo equilíbrio de curto prazo, no ponto E^3 , acentuando a queda no produto, no rendimento e na despesa para a quantidade Q^3 .

14. O segundo choque na oferta desencadeia um segundo choque na procura agregada. A fragmentação da capacidade produtiva lança muitos mais trabalhadores no desemprego. Outras fontes de rendimento das famílias também caem, como as rendas imobiliárias. Estas quebras de rendimento das famílias encolhem a procura agregada. O encerramento de empresas volta a diminuir a despesa de investimento. Pelos dois motivos, a procura agregada passa a ser dada pelo segmento AD^2 , um segundo choque na procura. A quantidade de equilíbrio no novo curto prazo é ainda menor, Q^4 .

15. As ondas de choque na economia continuarão autoalimentando-se na já referida espiral recessiva. Continuando a admitir, como até aqui, a ausência de segunda e sucessivas vagas de contaminação biológica, bem como a ausência de intervenção pública mitigadora da queda na atividade eco-

nómica, eventualmente os efeitos auto-recursivos (também ditos de "feedback" na literatura especializada) entre oferta e procura seriam cada vez menores até que a economia estabilizaria num novo equilíbrio de curto prazo, que será algures à esquerda do ponto E^4 . O ponto E^n serve para representar o equilíbrio final de curto prazo, no qual as curvas pertinentes da oferta e da procura se cruzarão (AS_{cp}^n e AD^n , respetivamente). A seta vermelha desenha a dinâmica de ajustamento em direção ao novo equilíbrio de longo prazo. Comparando com a situação pré-COVID-19, em dezembro de 2019 (ponto E^0), a economia portuguesa acumulará no final deste processo cumulativo de curto prazo uma queda de PIB real, no montante $Q^0 - Q^n$. O efeito predominante sobre o nível geral de preços deverá determinar, com elevada probabilidade, a sua redução acumulada. Numa análise prospetiva e qualitativa, como esta, é impossível dizer qual será a duração, em meses, de todos estes ajustamentos. Poderão ser dois, quatro, seis trimestre até, tudo dependendo da velocidade de transmissão dos choques, do sucesso no controlo da propagação da infeção, da velocidade das medidas de desconfinamento socioeconómico e, muito importante, da confiança dos agentes económicos na segurança sanitária. Claro, a duração também depende da ocorrência e da gravidade de novas vagas de contaminação biológica, fator que não está incorporado na análise económica subjacente à Figura 1.

16. A descrição acima da dinâmica de ajustamento para o novo equilíbrio de longo prazo poderia ser enriquecida com alguns desenvolvimentos anti-recessivos que estão a acontecer desde que a pandemia foi declarada, mas os resultados qualitativos sobre Q e P não mudariam. Estes desenvolvimentos são respostas naturais dos agentes numa economia de mercado aos acontecimentos acima descritos. Algumas empresas descobriram oportunidades no meio das dificuldades e reorientaram, no todo ou em parte, a sua produção em direção àqueles bens e serviços que, subitamente, conheceram um acréscimo expressivo da procura a eles dirigida. Estão a ser os casos de fabricantes de componentes para automóveis a fabricar viseiras, de consórcios entre centros de investigação e unidades industriais a desenvolver ventiladores pulmonares, de empresas têxteis e do vestuário a fabricar máscaras e batas descartáveis, ou o nascimento de novos negócios nas áreas de entregas ao domicílio, plataformas informáticas para comércio-e e aplicações para telemóvel. Estas inovações, à medida que chegarem ao mercado, empurrarão a curva de oferta agregada em sentido contrário aos dos deslocamentos representados na Figura 1. O levantamento progressivo das restrições ao confinamento socioeconómico levará a uma reversão parcial dos choques recessivos na oferta e na procura acima traçados. Parte do aumento das compras públicas de consumíveis, equipamentos e horas de trabalho na área da saúde dirige-se à oferta residente e estimula a procura agregada, mas não é certo que outras parcelas da despesa pública em bens e serviços não caíam, pelo que o efeito final da despesa pública sobre a procura agregada é indeterminado. Em todo o caso, será relativamente seguro concluir que dificilmente o novo equilíbrio de longo prazo, após todos estes ajustamentos se consumarem, trará de volta os níveis de rendimento e preços pré-COVID. A próxima secção descreve, precisamente, o ajustamento natural mais plausível da economia em direção ao novo equilíbrio de longo prazo, antes de se considerarem os efeitos das medidas de política económica anticíclica e de recuperação estrutural.

2.2.2 Efeitos no produto potencial: comparação entre as situações económicas de longo prazo pré- e pós-COVID-19

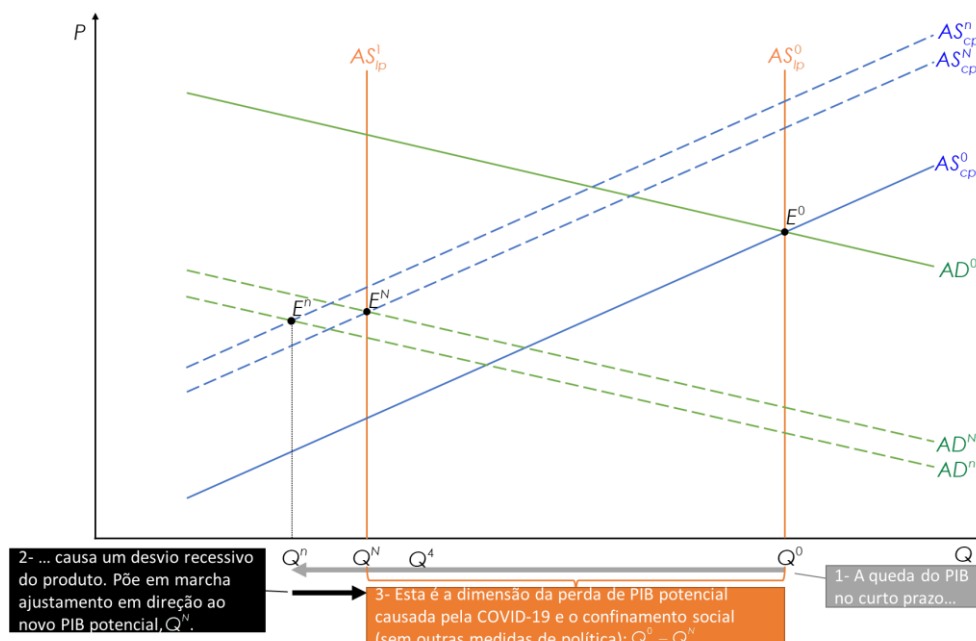
17. O produto potencial, por definição, é a quantidade máxima de produção na economia residente quando há pleno emprego de todos os fatores produtivos, todos estão a ser utilizados à sua taxa normal e de acordo com a melhor tecnologia disponível. No caso do fator trabalho, a literatura especializada entende que há sempre uma pequena percentagem da população ativa que não está empregada, nomeadamente porque está em transição entre um posto de trabalho e outro. Assim, o pleno emprego no caso do trabalho é atingido quando a taxa de desemprego está ao nível considerado natural. A taxa natural de desemprego é um número entre os dois e os quatro por cento.⁴ Uma coisa é haver pleno emprego e outra é a intensidade de utilização dos fatores. Pode a economia estar a funcionar ao nível da taxa natural de desemprego, mas a verdade é que o nível de produção máxima depende, também, do número de horas trabalhadas e da tecnologia. Tudo o resto constante, trabalhar 30 horas por semana

⁴ O número varia de economia para economia e de acordo com a metodologia de apuramento estatístico.

não permite produzir a mesma quantidade que 40 horas ou 50 horas. Naturalmente, por razões de saúde dos trabalhadores, não é viável trabalharem todos 60 horas semanais todos os meses e terem a mesma produtividade do que se trabalharem apenas 40 horas por semana. Pela estabilidade das condições praticadas há muitos anos na economia portuguesa, pode admitir-se que 40 horas por semana corresponde à intensidade de utilização normal do fator trabalho. Analogamente, faz sentido pensar em intensidades de utilização normal para os demais fatores de produção. Não será normal usar uma máquina durante 24 horas por dia, 365 dias por ano, pois a produtividade deste ritmo será, pelo risco de avaria, menor do que se funcionar com pausas. *Idem* se se pensar num recurso natural como ar ambiente ou o espaço público. Emissões poluentes e congestionamento acima de determinados níveis desencadeiam perdas de produtividade para os demais fatores — basta pensar nos efeitos sobre a saúde e o tempo de comutação dos trabalhadores. Finalmente, na definição do produto potencial a tecnologia também entra. A quantidade máxima de produto que se consegue extrair com o pleno emprego dos fatores à taxa de intensidade normal depende da tecnologia utilizada. A melhor tecnologia é aquela que, de entre as disponíveis, permite produzir a maior quantidade em condições de pleno emprego e intensidade normal. **Resumindo, o produto potencial é a quantidade de bens e serviços finais que a economia consegue produzir no seu território, por unidade de tempo, em condições de eficiência económica.** Esta é entendida como o pleno emprego de todos os recursos e usando-os com a melhor tecnologia disponível e de acordo com as respetivas taxas normais de intensidade.

18. No longo prazo, a oferta agregada é insensível ao nível geral de preços e corresponde ao nível de produção potencial. Pela definição acima dada, percebe-se que, por mais que os preços subam ou desçam, a quantidade de produção eficiente na economia portuguesa é constante. Ora isto corresponde a dizer que a oferta agregada no longo prazo é representada geometricamente por uma reta vertical no espaço definido pelo PIB (Q) e pelo nível geral de preços (P). A reta AS_{lp}^0 ilustra, na Figura 2, o que poderia ser a oferta agregada de longo prazo em dezembro de 2019, ou seja, antes da chegada da pandemia. O índice inferior “lp” designa “longo prazo”.

Figura 2 – Ajustamento espontâneo da economia em direção ao novo produto potencial



Fontes: UTAO. ! Notas: Os níveis de produto potencial são Q^0 antes da pandemia COVID-19 e Q^N depois da mesma. Assume-se confinamento socioeconómico e ausência de quaisquer medidas de política para contrariar os efeitos da pandemia no curto e no longo prazos. Estes efeitos serão introduzidos na Secção 3.2.

19. O produto potencial da economia diminui. Como se explicou na subsecção anterior, a sucessão de choques de curto prazo na oferta e na procura agregadas leva o produto observável para a quantidade Q^N . Durante este hiato de tempo, foi destruída capacidade produtiva. Muitas empresas fecharam, muitos recursos humanos diferenciados perderam trabalho ou tiveram que migrar para atividades

nas quais são menos produtivos, capital físico (máquinas, viaturas, instalações, etc.) ficou ocioso e perdeu funcionalidades... Em poucas palavras, o nível de produção eficiente é agora menor do que era em dezembro de 2019. O produto potencial já não é Q^0 , caiu para Q^N .

20. A acumulação de efeitos pandémicos e de contenção socioeconómica no curto prazo gera um desvio recessivo no produto. A quantidade produzida no curto prazo que emerge no final dos sucessivos choques é inferior ao novo produto potencial, i.e., é menor do que a quantidade máxima que seria possível gerar com pleno emprego e utilização de fatores com intensidade normal. Ao nível de produção Q^N , a economia não está em pleno emprego nem os recursos empregues são utilizado ao ritmo normal. O produto observado é, pois, inferior ao produto potencial. Quando isto sucede, diz-se que o desvio no produto ("output gap", medido pela diferença entre produto observável e produto potencial) é negativo ou recessivo.

21. O desvio recessivo desencadeia um ajustamento espontâneo que aproxima a economia do seu nível potencial. O desvio no produto vai ser fechado por reação natural da oferta, reação natural da procura ou por ambas. Quando se qualifica como "natural" quer dizer-se que ocorre sem intervenção deliberado do Estado para o corrigir. O primeiro caso é desencadeado nos seguintes termos. Na situação E^n , há fatores desempregados ou a trabalhar menos do que seria normal. Quer isto dizer que nos mercados de trabalho, das instalações imobiliárias, dos equipamentos, das viaturas de transporte, etc., a confiança na vitória sobre o coronavírus, a par da necessidade de rendimentos adicionais, predispõe os respetivos titulares a aceitar ofertas com preços inferiores. Essa confiança também predispõe os produtores de bens e serviços finais a recrutar mais e a utilizar mais intensivamente todos os recursos contratados (por exemplo, as empresas vão querer retirar trabalhadores das situações de trabalho a tempo parcial e *lay-off*). Este movimento reflete-se no mercado dos bens e serviços finais através da redução nos custos médio e marginal de produção, ou seja, num deslocamento para a direita e para baixo da curva de oferta agregada de curto prazo, para uma posição como, por exemplo, AS_{cp}^N . Do lado da procura, a recuperação de rendimentos desencadeia, paulatinamente, o aumento da predisposição a comprar bens e serviços finais, tanto ao nível do consumo privado feito pelas famílias e instituições de solidariedade social, como ao nível do investimento praticado pelas empresas. A procura agregada começa então, a deslocar-se para nordeste (para cima e para baixo). Estes movimentos de ajustamento cessam quando as posições da oferta e da procura se cruzam sobre a curva de oferta agregada de longo prazo, ou seja, no ponto E^N da Figura 2. Cessam porque neste ponto a economia está a laborar no seu novo nível eficiente, o produto potencial Q^N . Acima desta quantidade, o poder negocial nos mercados de fatores alterar-se-ia e os proprietários dos recursos só aceitariam trabalhar com maior intensidade se recebessem remunerações mais elevadas. Por isso, não há interesses compatíveis entre empregadores e donos dos recursos para continuar a deslocar a oferta agregada de curto prazo para sudeste. O produto potencial é o íman que atrai, no longo prazo, o produto observado.

22. O processo de ajustamento aos efeitos da pandemia e do confinamento social acima descrito é espontâneo, mas pode ser socialmente penoso. As imperfeições próprias dos mecanismos de mercado, mais ou menos consequência das soluções institucionais em vigor, comportam elementos de inércia no ajustamento, que retardam a conclusão da recuperação do produto e do emprego. Entretanto, há titulares de fatores de produção privados de rendimento, em condições que poderão ser socialmente indesejáveis. É, pois, natural que os poderes públicos sejam mobilizados para agir, intervindo com o objetivo de acelerar a velocidade do ajustamento ou até tentando criar um nível de produto potencial mais favorável do que Q^N . Podem fazê-lo melhorando as soluções institucionais (vulgo reformas) ou intervindo com instrumentos mais ágeis, embora não necessariamente mais eficazes. Neste segundo caso, cabem certamente as medidas de política na área da saúde pública que elevem a capacidade de tratamento das infeções por SARS-CoV-2, mas também as medidas de política industrial e orçamental destinadas a mitigar os malefícios da pandemia e do confinamento social na economia. Finalmente, é também concebível que as autoridades se preocupem com o próprio nível de produto potencial e pensem em como poderão estimular o sector privado a crescer (deslocamento para a direita da curva de oferta agregada de longo prazo). Neste caso, fala-se de política estrutural. É importante ter presente

que uma coisa é a capacidade de conceção teórica das medidas de política e outra, bem diferente, é o *poder de fogo* das mesmas, seja ele administrativo ou financeiro. A este respeito, a situação económica de partida de cada jurisdição releva e determina capacidades anticíclicas muito diferenciadas entre países.

23. Por ora, apenas há no terreno medidas de política com finalidade anticíclica, mas começa-se a discutir a construção de uma resposta estrutural à perda de PIB potencial. Para já, à data em que este relatório é concluído, na Europa e em Portugal apenas foram lançadas medidas de política COVID-19 sem o intuito de recuperação estrutural, embora já se fale na necessidade de construir instrumentos robustos nesse sentido. Importa não deixar de fora a política monetária. Na Área do Euro, ela não é uma competência nacional, embora todos os Estados-Membros tenham uma palavra a dizer. A oferta de moeda já está a ser usada pelo Eurosistema para injetar liquidez na economia (o que se traduz geometricamente por deslocamentos para cima e para a direita da curva de procura agregada). Por ora, as intervenções da política monetária têm tido finalidade anticíclica, mas é possível e, porventura, desejável que possam também ser combinadas com as políticas industrial e orçamental na fase de recuperação estrutural. Os instrumentos gráficos de análise económica utilizados nesta secção podem ser utilizados para explorar os efeitos potenciais de todas estas políticas, mas isso é assunto para outro relatório. A Secção 3.2 retoma a análise económica gráfica deste capítulo para explicar os efeitos no PIB observado e no PIB potencial que se poderão esperar das medidas de política anticíclicas que estão adotadas até à data.

3 Efeitos na economia e nas finanças públicas das medidas de política pública nacional COVID-19

24. As respostas políticas para contrariar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia vão gerar efeitos diretos e induzidos na economia e nas finanças públicas. Portugal e o mundo enfrentam a pandemia COVID-19. Esta tem efeitos automáticos na atividade económica e nas finanças públicas e **desencadeou** inúmeras respostas políticas a todos os níveis jurisdicionais: local, regional, nacional, europeu (União Europeia e Área do Euro) e mundial. As medidas de política, por sua vez, também vão gerar efeitos diretos e induzidos na economia e nas finanças públicas.

25. A calibração das respostas públicas aos desafios sanitários e económicos (no sentido lato, para também incluir os sociais) da doença dependerá crucialmente da mensuração dos efeitos. Identificar as necessidades, definir as metas, desenhar os instrumentos, assegurar a capacidade de financiamento para implementar as metas, avaliar os resultados e recalibrar os instrumentos, tudo isto é fazer política e exige conhecer os impactos. No domínio das finanças públicas, tem de haver capacidade de orçar e medir a execução nas contas públicas das medidas de políticas implementadas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Por conveniência expositiva, estas medidas de política serão designadas amiúde neste documento como medidas de política "COVID-19". A UTAO pretende apreciar, ao longo dos próximos meses, os efeitos na economia e nas finanças públicas da pandemia e das medidas de política COVID-19, mas esta vontade estará largamente condicionada, na sua concretização, pelo apuramento contabilístico da informação orçamental e financeira que as autoridades competentes realizarem.

26. Este capítulo tem o propósito de explicar o modo como a pandemia e as medidas de política tomadas para minimizar os seus malefícios na saúde e na economia impactarão na economia e nas finanças públicas. Tem ainda dois outros objetivos instrumentais. Por um lado, ajuda a enquadrar as observações da UTAO nos capítulos seguintes sobre efeitos prospetivos de algumas medidas em concreto já no terreno. Servirá também para orientar as análises da UTAO em publicações futuras à execução das medidas de política COVID-19. Este capítulo fornece o respaldo económico que ajuda a perceber como as medidas impactam na economia e nas contas públicas, e também serve de alerta para a conveniência de o país ser devidamente informado sobre a execução das medidas e a evolução dos riscos orçamentais que elas comportam. A disponibilização desta informação exige a segregação das operações económicas COVID-19 das demais operações económicas no sistema de registo contabilístico das finanças públicas. O capítulo está, por isso, organizado do seguinte modo. A Secção 3.1 identifica e arruma em seis tipos todos os efeitos da pandemia e das medidas de política COVID-19 nas contas das Administrações Públicas. A Secção 3.2 analisa o efeito esperado das medidas já tomadas sobre o PIB no curto e no longo prazos. A Secção 3.3 assinala as rubricas dos classificadores da Contabilidade Pública e da Contabilidade Nacional em que são esperados os impactos materialmente mais expressivos. Finalmente, a Secção 3.4 deixa à consideração do Ministério das Finanças uma sugestão de alteração no método de registo contabilístico que permita o apuramento segregado da execução das medidas de política COVID-19 nas contas das Administrações Públicas. Este capítulo colhe inspiração no artigo Baleiras (2020).⁵

3.1 Tipologia de efeitos da pandemia e das medidas de política COVID-19

27. A doença COVID-19 produz seis tipos de efeito orçamental. O primeiro tipo decorre do impacto da doença nas regras do sistema económico-orçamental do país instituídas antes da disseminação do vírus: hospitais aumentam despesa com consumíveis para rastrear pacientes e tratar internados, subsídios de doença e desemprego aumentam à medida que mais baixas médicas são emitidas e mais pessoas perdem o posto de trabalho, e as receitas fiscais e contributivas caem em resultado da redução na

⁵ BALEIRAS, Rui Nuno (2020), "[Como ler os efeitos COVID-19 nas finanças públicas?](#)", jornal "Expresso", edição em linha de 8 de maio.

atividade económica e do aumento do desemprego. Estes efeitos ocorrem *automaticamente*, no sentido de não dependerem de nenhuma medida de política pública tomada especificamente para os contrariar. Se as respostas acima no subsídio de desemprego e nas receitas fiscal e contributiva estão consagradas na literatura económica como “estabilizadores automáticos”, fará sentido abarcar neste conceito, no contexto específico da pandemia, os outros efeitos deste tipo 1. Na verdade, também o acréscimo de despesa na saúde e nos subsídios de doença são respostas automáticas de instrumentos públicos com efeito anticíclico. **O segundo tipo** reúne os efeitos das medidas de política tomadas expressamente para combater os danos na saúde provocáveis pelo vírus SARS-CoV-2. Exemplos são o regime excecional de gestão de recursos humanos na saúde, na proteção civil e nos serviços prisionais, a criação de uma reserva nacional de equipamentos de proteção individual para emergência médica nos corpos de bombeiros, a equiparação do isolamento profilático a doença para efeitos de elegibilidade no acesso ao subsídio de doença, bem como o apoio à família para acompanhamento de dependentes privados de atividades presenciais na escola ou em equipamentos sociais. Há ainda um **terceiro tipo** de efeitos orçamentais que agrega os decorrentes das medidas de política tomadas especificamente para combater as consequências da doença na economia, *i.e.*, a fragmentação da capacidade produtiva. Neste grupo, incluem-se, a título ilustrativo, o apoio para manutenção do emprego, suspensão de contratos ou redução de horários de trabalho em empresas, a isenção temporária ou o diferimento do pagamento de contribuições para a Segurança Social, o diferimento no pagamento de IRC, e as linhas de crédito para empresas com garantia do Estado. **No futuro, haverá, pelo menos, três outros tipos de efeitos nas finanças públicas. O quarto tipo** de efeitos virá dos mercados financeiros em que a República se financia. Todos os países irão competir entre si pela poupança mundial e a tendência provável é para a subida, diferenciada entre concorrentes, dos prémios de risco e, naturalmente, das taxas de juro, o que se refletirá no aumento dos encargos com a dívida pública. **Um quinto tipo de efeitos** virá do sistema financeiro residente. Quanto maior for a fragmentação do capital produtivo na economia real, maiores dificuldades terão famílias e empresas em assegurar o serviço das suas dívidas. Problemas de balanço nos bancos serão um sério risco para as finanças públicas, como a história da última crise demonstrou duramente em Portugal e noutros países. **O sexto tipo** de efeitos nas finanças públicas resultará das medidas de política que forem desenhadas especificamente para relançar a economia. *i.e.*, a recuperação estrutural de que se falou no final do capítulo anterior. **Finalmente, importa esclarecer três aspetos.** Primeiro, algumas destas medidas poderão vir a ter financiamento parcial por parte da União Europeia — casos do *lay-off* e da aquisição de ventiladores para o Serviço Nacional de Saúde (SNS), por exemplo. Segundo, nem todas as medidas criadas pelo sector público terão impacto direto nas contas públicas. Neste caso, estão, por exemplo, as moratórias no serviço de crédito bancário e no arrendamento urbano, e ainda a agilização nos processos de contratação pública por parte dos hospitais. Terceiro e último, não é só a Administração Central que está a tomar medidas de política COVID-19. Dentro do país, os subsectores Segurança Social e Administração Regional estão a dar um enorme contributo, à escala financeira e de competências de cada um, e também a Administração Local chamou a si a responsabilidade de agir sobre as consequências nefastas da pandemia na economia e na coesão social. Fora de Portugal, mas com efeitos nas contas das Administrações Públicas (AP) portuguesas, há também medidas de política COVID-19 a ser tomadas pela UE através de diferentes instituições — Comissão Europeia, Banco Europeu de Investimento, Banco Central Europeu, Mecanismo Europeu de Estabilidade e eventuais veículos futuros.

3.2 Efeitos das medidas dos tipos 1 a 3 na economia

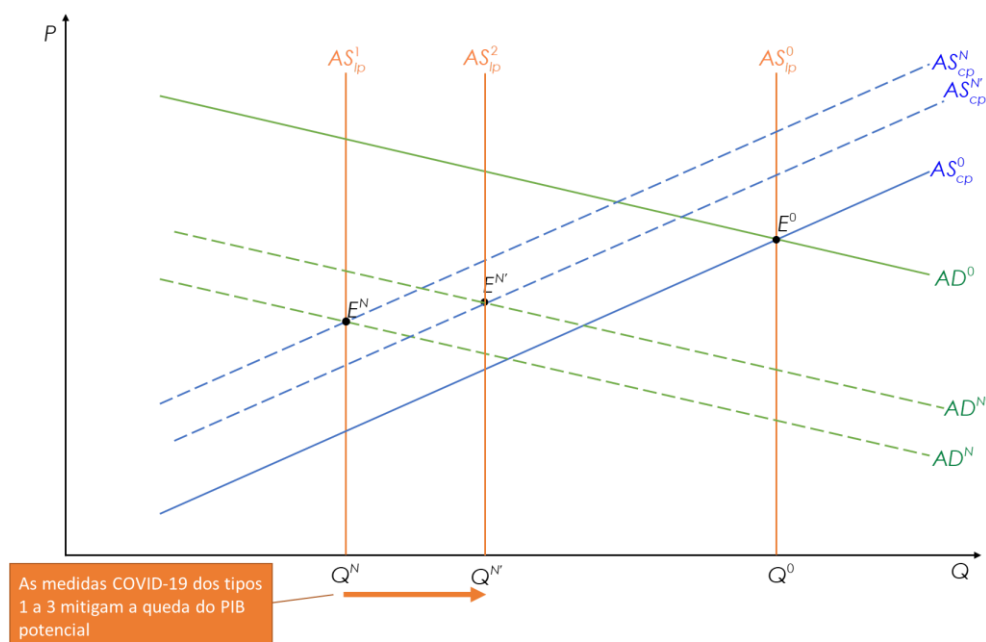
28. O aparato gráfico desenvolvido na Secção 2.2 pode ser aproveitado para explicar o resultado esparado das medidas de política COVID-19 dos tipos 1 a 3. As medidas tomadas até 12 de maio, tanto em Portugal como na União europeia, visam conter os danos económicos no curto prazo. A ideia é minimizar a fragmentação da capacidade produtiva e conter o desemprego através de medidas de estímulo orçamental e monetário dirigidas à oferta agregada de curto prazo e à procura agregada.

29. As medidas de política são expansionistas e o seu efeito pode ser interpretado como impulsos para contrariar os deslocamentos para a esquerda das curvas de oferta e procura agregadas no curto prazo. Para começar, a manutenção dos parâmetros dos impostos sobre o rendimento, dos impostos sobre a

produção e das contribuições sociais, numa palavra, o funcionamento livre destes estabilizadores automáticos, já está incorporada nas curvas representadas na Figura 1, p. 9, e na Figura 2, p. 11. O que há de novo a considerar são todas as outras medidas dos tipos 1 a 3 visitadas no parágrafo 27. A provisão de liquidez às empresas, as reduções de encargos fiscais e contributivos para as mesmas, o cofinanciamento da massa salarial, todas estas medidas dirigidas às empresas tendem a reprimir os sucessivos deslocamentos para a esquerda das curvas de oferta agregada de curto prazo que se identificaram naquelas figuras. De igual modo, os apoios financeiros às famílias, a começar com o subsídio de desemprego, ao colocarem rendimento disponível nas famílias, atuam como pequenos choques expansionistas que deslocam a curva de procura agregada para a direita e para cima. Em consequência, os sucessivos equilíbrios de curto prazo traçados na Figura 1, p. 9, deslocam-se para a direita, atenuando as quebras de PIB observável.

30. Em resultado das medidas de política COVID-19 tomadas até meados de maio, a queda no produto potencial será atenuada. A Figura 3 serve para ilustrar graficamente o que poderá vir a acontecer ao produto potencial português nos próximos meses em consequência das decisões políticas tomadas em Portugal e na União Europeia até à data. Como as quedas de PIB observável no curto prazo serão menores do que as previstas na Figura 1 (recorde-se que ela assumira ausência de medidas, exceto as de confinamento social, e portanto, de encerramento total ou parcial de inúmeras atividades económicas), também o novo equilíbrio de longo prazo não será no ponto E^N , mas sim num ponto à direita, como E^N . Consequentemente, o nível de produção, rendimento e despesa no novo longo prazo será Q^N , uma quantidade superior à que emergiria na ausência de medidas anticíclicas tomadas pelas autoridades locais, regionais, nacionais e comunitárias.

Figura 3 – As medidas de política COVID-19 tomadas até 12 de maio de 2020 mitigam a queda no PIB potencial



Fontes: UTAO. | Notas: a figura ilustra os resultados das medidas anticíclicas nos domínios sanitário (incluindo desconfinamento socioeconómico), industrial, orçamental e monetário.

3.3 Rubricas dos classificadores económicos em Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional

31. Faz agora sentido pensar em que rubricas das contas públicas se deverão esperar encontrar mais efeitos COVID-19. Para já, restrinja-se a atenção aos primeiros três tipos de medidas de política acima caracterizados. Ainda é cedo para falar dos tipos 4 a 6, seja porque ainda não há evidência da sua manifestação, seja porque, no caso do sexto tipo, ligado à recuperação da economia, o elenco de medidas só agora começa a ser ponderado política e tecnicamente nos bastidores. **No primeiro tipo,**

sobressairão as rubricas nas quais se contabilizam os “estabilizadores automáticos” tradicionais da economia. O subsídio de desemprego deverá subir com o número de requerentes e o benefício médio elegível — despesa registada, em contabilidade pública, na rubrica de Transferências Corrente das AP e, em contabilidade nacional, na rubrica de Prestações Sociais. A receita das contribuições para a Segurança Social irá cair, sendo registada na rubrica Contribuições Sociais dos dois sistemas contabilísticos. A queda dever-se-á à redução do emprego. Porém, as medidas do terceiro tipo relativas a isenção e diferimento no pagamento da Taxa Social Única irão refletir-se nas mesmas rubricas. O mesmo se poderá dizer das receitas fiscais, tanto as dos impostos sobre o rendimento (destaque para IRS e IRC) como as dos indiretos (IVA, Imposto do Selo e IMT, sobretudo). Um e outras conhecerão perdas do tipo 1, mas também do tipo 3, como se exemplificará adiante. **O segundo tipo de efeitos** estará concentrado no SNS e também terá visibilidade na Administração Interna. Serão as rubricas de despesa Aquisição de Bens e Serviços, em contabilidade pública, e Consumo Intermédio, em contabilidade nacional, que mais deverão crescer dentro deste tipo. Prestações Sociais para famílias e Transferências para instituições do sector social também deverão aumentar com este tipo de medidas. **Quanto ao terceiro tipo de medidas**, destinadas a mitigar as perdas na capacidade produtiva, os seus efeitos financeiros para as AP aparecerão distribuídos por um maior número de rubricas, por vários anos e representarão o maior esforço futuro para os contribuintes, de entre todas as medidas divulgadas até à data. As medidas no âmbito do *lay-off* irão traduzir-se em menor Receita Contributiva e maior despesa em Transferências Correntes do subsector Segurança Social para as empresas. A concessão de garantias do Estado constitui Passivo Contingente, uma rubrica que não existe na contabilidade pública orçamental, mas que se poderá tornar em despesa efetiva pesada se os mutuários falharem no serviço da dívida bancária e as garantias forem executadas pelos bancos nos próximos anos. Risco idêntico impende sobre as garantias de Estado que estão a ser emitidas nos seguros de crédito. Empréstimos do Orçamento do Estado a empresas, sem juros, originarão um custo de oportunidade na receita (não cobrança de juros), Despesa com Ativos Financeiros em contabilidade pública e Despesa de Capital em contabilidade nacional, no montante dos empréstimos; quando se der o reembolso, haverá receita adicional proveniente destes ativos. **Por fim, mas não menos importante**, como o saldo entre efeitos na receita e na despesa decorrente de todos os tipos de efeito será deficitário, a insuficiência de liquidez nas AP irá ser resolvida com a criação de nova Dívida Pública, a pagar a prestações pelos contribuintes consoante as condições de acesso da República ao mercado internacional de capitais e as soluções de natureza orçamental e monetária que a União Europeia e a Área do Euro concretizarem nos próximos anos.

32. É possível dar uma imagem dos principais impactos diretos esperados na conta consolidada das AP construída em contabilidade pública. Para o efeito, elaborou-se a Figura 4. Análise equivalente em contabilidade nacional está na Figura 4 do [Relatório UTAO n.º 10/2020](#), de 7 de maio. Na Figura 4 abaixo, estão indicadas as medidas de política nacional tomadas até à data de fecho deste relatório que plausivelmente irão ter maior materialidade na execução orçamental no final de 2020. Estão distribuídas por dois domínios de análise: medidas tomadas para enfrentar os malefícios da COVID-19 na saúde e medidas tomadas para enfrentar os malefícios da COVID-19 na economia. De entre as do segundo domínio, irão, provavelmente, destacar-se as seguintes:

- (i) As medidas de mitigação da quebra de rendimento das famílias, suportadas pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos (que não constituem medidas adicionais de política) e pelo reforço do sistema de segurança social, através da criação de novas eventualidades elegíveis para apoio. Exs.: apoio aos pais que acompanham os seus filhos durante o período de encerramento escolar; baixas médicas por isolamento profilático;
- (ii) Medidas de apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas, com especial enfoque nas medidas de preservação do emprego e manutenção da atividade, nomeadamente o financiamento estatal aos processos de *lay-off* simplificado;
- (iii) Medidas de apoio à liquidez das empresas, através de: adiamento do pagamento de impostos e contribuições sociais, operações de financiamento nas quais o Estado assume posições ativas, bonificação de juros e concessão de garantias estatais a seguros e empréstimos bancários.

Figura 4 – Efeitos plausíveis em Contabilidade Orçamental Pública das medidas de política COVID-19

Tipologia	Medidas	Efeito em operações efetivas no ano de realização das mesmas			Observações
		Receita	Despesa	Saldo global	
Saúde	1. Aumento da capacidade de resposta do SNS (exs: recrutamento, horas extra, equipamento clínico, obras de adaptação das instalações) para fazer face ao acréscimo da procura no contexto da evolução epidemiológica da doença e evitar situações de sobrecarga	-	↑	↓	
	2. Custos com monitorização da situação epidemiológica e contenção da pandemia	-	↑	↓	
	3. Custos com tratamento e mitigação da doença	-	↑	↓	
Apoio à Economia	1. Funcionamento dos estabilizadores automáticos	↓	↑	↓	
	2. Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social, com medidas de aumento das prestações sociais	-	↑	↓	
	3. Desagravamento de impostos ou contribuições sociais	↓	-	↓	
	4. Adiamento da cobrança de impostos ou contribuições sociais (admitindo que as prestações devidas acabarão sendo integralmente pagas no mesmo ano em que seriam pagas se não houvesse esta medida)	-	-	-	1
	5. Apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas e outras instituições				
	5.1 Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa (ex: cofinanciamento público de salários fora das AP)	-	↑	↓	
	5.2 Empréstimos estatais (com expectativa realista de reembolso e assumindo cumprimento por parte do devedor)	-	-	-	2
	5.3 Injeções de capital em empresas saudáveis no momento da injeção	-	-	-	3
	5.4 Injeções de capital em empresas com risco económico considerável manifestado no futuro	-	-	-	4
	5.5 Bonificação de juros	-	↑	↓	
5.6 Concessão de garantias estatais com elevada probabilidade de não serem executadas (momento da concessão)	-	-	-	5	
5.7 Execução de garantias estatais no momento do reconhecimento	-	-	-	5	

Fontes: Inspirado em FMI (2020),⁶ com inúmeros desenvolvimentos da UTAO. | Notas: 1 – Se a cobrança da quantia adiada apenas acontecer após o fecho de lançamentos na contabilidade do ano em que o tributo deveria ser pago, então há perda de receita efetiva nas contas desse ano e ganho de receita efetiva nas do ano seguinte. 2– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). No futuro, quando a empresa amortizar, será efetuada operação inversa, com as contrapartidas que então forem decididas. Se operação for contratada com juros, há a expectativa de as AP perceberem rendimento financeiro (melhoria do saldo global) nos anos futuros. 3– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). Há a expectativa de gerar rendimento (receita efetiva) em anos futuros. 4– Sem impacto no saldo global no momento da injeção (operação com os mesmos movimentos contabilísticos no curto prazo que a operação 5.3). Havendo perda total do capital investido, o saldo global futuro não é impactado (dividendos não chegam a entrar), mas a situação patrimonial líquida das AP deteriora-se (redução no stock de ativos financeiros). 5– Operação com risco orçamental. Ver discussão num parágrafo do texto perto deste quadro.

33. A mera concessão de uma garantia de Estado a um empréstimo obtido por qualquer entidade não origina registo contabilístico de despesa nem receita nas contas do Estado — mas comporta risco orçamental. As garantias estatais são um passivo contingente. Constituem um risco para a esfera patrimonial do subsector Estado. A sua concessão, só por si, não possui expressão orçamental. O risco existe na medida em que o beneficiário final da garantia não honre as suas responsabilidades e o garante seja obrigado a pagá-las. Por isso, se a garantia for executada, o Estado registará uma despesa em contabilidade nacional no momento em que o compilador das estatísticas nacionais — o Instituto nacional de Estatística (INE), no caso português — entender que ela é esperada. Já em contabilidade pública

⁶ FMI (2020), *Fiscal Monitor*, abril, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.

orçamental segundo o princípio de caixa, só haverá registo no momento em que a garantia for efetivamente paga pelas AP e no momento desse pagamento. Na presente crise, as garantias estatais têm constituído um instrumento importante para assegurar liquidez à economia. Até à data de fecho deste relatório, as linhas de crédito de apoio à economia com garantia estatal estão limitadas a 6,2 mil M€, podendo o limite subir até 13 mil M€ nos termos da decisão dirigida a Portugal tomada no âmbito do "Quadro Temporário Relativo a Medidas de Auxílio Estatal em Apoio da Economia" previamente aprovado pela Comissão Europeia no contexto do surto COVID-19.⁷

34. As injeções de capital e os empréstimos concedidos são duas outras medidas de política que aparentam ausência de impacto no saldo em contabilidade pública e mesmo no saldo em contabilidade nacional, mas que, na verdade, comportam risco orçamental. Comece-se pelos registos no primeiro sistema contabilístico. A realização daquelas operações não impacta no saldo global pois são consideradas operações com ativos financeiros. As notas 2 a 4 incluídas na Figura 4 explicam os registos contabilísticos no ano do investimento. Se tudo correr bem, as AP são remuneradas nos anos seguintes por estas aplicações. No caso dos empréstimos, a posição credora ir-se-á desfazendo à medida que o devedor amortizar. No caso da tomada de capital, o valor do investimento evoluirá no património líquido das AP de acordo com a saúde da empresa e as regras contabilísticas vigentes. Porém, se a situação económica do devedor/empresa se deteriorar a ponto de ameaçar a recuperação do capital investido, o único impacto no saldo global será a redução no rendimento destas aplicações financeiras. A perda de capital deteriora o património líquido das AP, mas esta, em si mesma, não é refletida no saldo futuro. **A situação é diferente em contabilidade nacional.** Quando apurar as contas nacionais dos trimestres em que as AP se tiverem comprometido com operações concretas deste género, o INE terá que ajuizar se elas foram feitas em condições de mercado ou se houve um favor feito pelas AP — favor no sentido de que nenhum investidor fora do sector das AP aceitaria fazer o investimento nas mesmas condições do agente público. Se concluir que a aplicação financeira das AP não foi realizada em condições aceitáveis por um investidor privado, então registará as injeções e os empréstimos concedidos como despesa de capital, assim agravando o saldo orçamental. Mesmo que o INE conclua pela compatibilidade com os termos praticados no mercado no momento em que as operações foram contratualizadas, há sempre o risco para a esfera patrimonial das AP de, em anos futuros, as entidades beneficiárias das injeções ou dos empréstimos não conseguirem remunerar o capital nos termos acordados ou até de destruírem o capital que as AP lhes disponibilizaram. Nestas eventualidades, o saldo orçamental baixará.

35. A possibilidade fortíssima de o efeito líquido das medidas de política sobre o saldo global e o saldo orçamental vir a ser negativo refletir-se-á no acréscimo de dívida pública. Para começar, considere-se o registo em contabilidade pública. Por identidades contabilísticas, a hipótese muito verosímil de a diferença entre efeitos na receita efetiva e na despesa efetiva ser negativo será financiada através da mobilização de saldos não-efetivos: saldo da gerência anterior, saldo de operações com ativos financeiros e saldo de operações com passivos financeiros. As medidas de política que não afetam o saldo global, por serem registadas diretamente em receita ou despesa com ativos ou passivos financeiros, vão, naturalmente, afetar essa mobilização. Os exemplos mostrados (medidas 5.2, 5.3 e 5.6) agravam a despesa total em contabilidade pública e contribuem para pressionar a ida das AP ao mercado de capitais. Face à ordem de grandeza expectável das medidas⁸ e aos saldos que eram esperados antes da doença se espalhar, é praticamente certo que o endividamento líquido do universo de consolidação das AP irá subir. Quanto, dependerá da escala das medidas e da capacidade do soberano para pagar

⁷ [State Aid – Portugal, COVID-19: Direct Grant scheme and loan guarantee scheme.](#)

⁸ Sabe-se muito pouco sobre o custo para o erário público das medidas. O balanço previsional mais abrangente conhecido até final de Abril foi anunciado na conferência de imprensa de 18 de março realizada conjuntamente pelos ministros da Economia e das Finanças. Foi aí afirmado ([comunicação à imprensa](#)): "Estas medidas têm um valor de aumento da liquidez imediata de empresas e trabalhadores independentes de perto de 9 200 milhões de euros: 5200 milhões na área fiscal, 3000 milhões de euros nas garantias, e 1000 milhões de euros nas contribuições. (...) Face ao 2.º trimestre de 2020, representa um esforço de aumento da liquidez de 17% do PIB trimestral". Estas afirmações parecem englobar efeitos orçamentais diretos e garantias de Estado no mesmo envelope financeiro, mas, como se deixou já claro nesta secção, a mera concessão de garantias nos empréstimos às empresas não impacta na execução orçamental nem na posição patrimonial das AP. Também não se depreende do comunicado de imprensa qual é a ótica contabilística em que os números estão expressos: pública orçamental, pública financeira, SNC usado pelas empresas ou nacional. Em todo o caso, mesmo descontando o valor das garantias (cujo orçamento foi posteriormente revisto em alta), a soma é considerável e respeita apenas a efeitos orçamentais no segundo trimestre de 2020.

o acréscimo líquido da dívida pública. **Em contabilidade nacional, os registos são diferentes, mas o impacto na dívida pública (conceito de Maastricht) também deverá ser inevitável.** Por identidades contabilísticas, na hipótese muito verosímil de a diferença entre efeitos na receita e na despesa totais ser negativa, haverá que financiar essa diferença através da mobilização de instrumentos financeiros, ativos ou passivos. As medidas de política que não afetam o saldo global, por serem registadas diretamente no património financeiro líquido, vão, naturalmente, afetar a dimensão possível dessa mobilização. Face à ordem de grandeza expectável das medidas e ao saldo orçamental que era esperado antes da doença se espalhar, é praticamente certo que o endividamento líquido do universo de consolidação das AP irá subir. Tal como em contabilidade pública, o quanto dependerá da escala das medidas e da capacidade do soberano para pagar o acréscimo líquido da dívida pública.

36. Em princípio, a análise que a UTAO poderá vir a fazer noutras publicações apenas contemplará o efeito direto nas contas públicas. Aliás, é também esta a perspetiva apresentada pelo Ministério das Finanças no Programa de Estabilidade de 2020. É sabido que, de uma maneira geral, todas as medidas de política pública com expressão financeira impactam nas contas das AP de duas maneiras. As medidas COVID-19 não serão exceção. O **efeito direto** é o valor dos recursos financeiros envolvidos na transação propriamente dita entre o agente público que paga a despesa ou recebe a receita e a contraparte fora das AP. Como a contraparte que recebe dinheiro das AP⁹ vai usá-lo numa ou várias transações económicas com outros agentes, e cada um destes, por sua vez, repercutirá o fluxo financeiro noutra cadeia de transações, dá-se, ao longo de determinado período, a multiplicação do valor inicial transacionado entre as AP e a sua contraparte. Durante este processo de multiplicação, muitos agentes económicos irão envolver-se em transações com as AP, seja para pagar impostos e contribuições ou pagar serviços, seja para receber transferências, salários ou outros fluxos monetários. O somatório, em cada rubrica dos classificadores da receita e da despesa públicas, dos montantes destas transações desencadeadas pela medida de política original, chama-se **“efeito induzido”**. Portanto, qualquer medida de política pública com natureza financeira gera dois efeitos na receita, na despesa, no saldo e na dívida públicas: efeito direto e efeito induzido. A soma dos dois é o efeito total. Os sistemas de informação contabilística não conseguem separar os dois efeitos na execução. Seria necessário recorrer a um modelo econométrico para se conseguir identificar o efeito induzido e o efeito total de uma medida de política. As orçamentações de medidas de política só pretendem avaliar o efeito direto — é o que o Ministério das Finanças fez nas pp. 53 a 56 do Programa de Estabilidade. Logo, a menos que a UTAO realize ou tenha acesso a um estudo especificamente dirigido para quantificar o efeito total de uma qualquer medida de política, não será possível dar conta nas publicações da Unidade do efeito induzido e do efeito total das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas.

37. Este relatório inclui a listagem tendencialmente exaustiva das medidas de política COVID-19 tomadas até 12 de maio de 2020. A UTAO compilou as medidas adotadas em Portugal e lista-as no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas. A lista indica o subsector e as respetivas rubricas que serão afetados em contabilidade pública (subsistema orçamental). A quantificação do impacto de cada medida permanece escassa, por falta de informação específica e por não serem ainda evidentes os seus efeitos na execução orçamental. No entanto, os efeitos diretos e induzidos destas medidas irão manifestar-se ao longo dos próximos meses e importa conhecê-los e individualizá-los quando possível. As medidas individuais que indiciam expressão na execução orçamental até 31 de março serão abordadas nos capítulos seguintes a que respeitam, de acordo com a sua classificação económica e subsector.

3.4 Sugestão de inovação metodológica

38. Deixa-se aqui uma sugestão de inovação metodológica à consideração do Ministério das Finanças. O acompanhamento dos efeitos COVID-19 nas finanças públicas exigirá uma mudança importante

⁹ A explicação seguinte do chamado multiplicador do rendimento usa o exemplo de uma contraparte que recebeu dinheiro das AP como beneficiário de uma medida de política. *Mutatis mutandis*, poderia ser montado um exemplo equivalente para o caso oposto, em que a contraparte entregaria rendimento às AP no contexto da medida. Também nesta circunstância haveria lugar a distinguir o efeito direto do efeito induzido nas contas públicas.

nos sistemas de informação contabilística de cada uma das entidades que integra o perímetro das AP.

Uma coisa é saber em que rubricas dos classificadores das contabilidades pública e nacional estarão registados os efeitos COVID orçamentais e financeiros, e outra coisa, bem diferente, é os sistemas de contabilidade estarem preparados para dizer quantos euros é que eles valem. Os inúmeros exemplos dados nos parágrafos 31 e seguintes mostram que os efeitos COVID-19 são contabilizados nas mesmas rubricas de receita, despesa, ativos e passivos em que são registadas todas as demais operações económicas da vida coletiva que são intermediadas pelas contas públicas. Logo, se não houver uma alteração técnica no registo dos movimentos contabilísticos ao nível de cada serviço público que permita isolar, dentro de cada rubrica, as quantias diretamente associadas à COVID-19, não haverá maneira de quantificar, com rigor, o impacto da doença nas finanças públicas. Quer dizer, o impacto estará refletido nas contas públicas, mas, sem aquela alteração nos sistemas de informação contabilística, ninguém saberá medi-lo. Escusado será dizer que não haverá boas políticas nem boa prestação de contas sem esta medição. Aliás, o acesso eventual de Portugal a meios de financiamento europeus (programa SURE e linha de crédito do Mecanismo Europeu de Estabilidade) estará condicionado à identificação pelo Estado-Membro da despesa com as medidas de apoio elegíveis tomadas a nível nacional. A transparência na prestação de contas exige, também, que seja possível a entidades independentes do ciclo político-partidário continuar a acompanhar a execução de todas as outras operações económicas que não têm a ver com a pandemia nem com o combate à mesma. Atendendo à expressão financeira plausivelmente considerável e espraçada por inúmeras rubricas dos classificadores, mandam a transparência e a boa gestão das finanças públicas que não se corra o risco de diluir nos mesmos agregados, sem segregar, a execução do que é política COVID-19 com o que é a execução de todas as demais operações económicas em que as AP intervêm. Portanto, a segregação de operações no registo contabilístico afigura-se essencial à transparência nas finanças públicas e ao conhecimento dos factos que determinam o seu desempenho.

39. A criação recente de dois filtros no sistema de informação contabilística da Administração Central é um passo no bom sentido, mas insuficiente para as necessidades de análise económica e acompanhamento público da execução orçamental das medidas de política COVID-19. Após aprovação pelo Secretário de Estado do Orçamento em 8 de abril último, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) emitiu a Circular n.º 1398, com aquela data. Instrui todas as unidades orgânicas daquele subsector para inscreverem em duas novas medidas contabilísticas (os referidos filtros) todas as dotações e despesas com os seguintes âmbitos:

- a) «Medida 095 – “Contingência COVID 2019 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento” – Para as despesas diretamente decorrentes, no domínio da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica;
- b) *Medida 096 – “Contingência COVID 2019 – garantir normalidade” - despesas indiretamente decorrentes dos constrangimentos causados pela pandemia e que se relacionem com a reposição da normalidade administrativa do funcionamento das instituições».*¹⁰

40. Salvo melhor opinião, estas instruções não serão suficientes para as necessidades de análise acima explicadas. São quatro as razões para esta afirmação. **Primeira**, as instruções deixam de fora as unidades orgânicas dos subsectores Segurança Social, Administração Regional e Administração Local. **Segunda**, se é verdade que a Medida contabilística 095 pode identificar as medidas de política COVID-19 tomadas para contrariar os malefícios da pandemia na saúde, já a designação da Medida contabilística 096, confinada explicitamente à “reposição da normalidade administrativa” remete para despesas da Administração Central consigo própria e parece deixar de fora a generalidade das medidas de política tomadas para combater os malefícios da pandemia na economia. **Terceira razão**, aquelas medidas contabilísticas apenas se aplicam a despesa. Ora, como se deu amplamente nota nesta secção, as medidas de política pública COVID-19 irão originar registos contabilísticos na despesa e na receita, já para não falar de balanços e demonstrações de resultados. **Finalmente**, as instruções nesta Circular também não parecem assegurar o registo contabilístico dos montantes de cobrança que todos os subsectores aceitem adiar em prol da provisão de liquidez para famílias e empresas (moratórias ou prorrogação de prazos de pagamento de impostos, contribuições, rendas e taxas), já para não falar das

¹⁰ Citação literal da p. 2 da [Circular n.º 1398, de 8 de abril](#), emitida pela DGO.

receitas perdidas por decisão das AP (não cobrança de bilhetes nos transportes públicos nem do preço do estacionamento automóvel em meio urbano).

41. Da interação com os serviços, parece ser necessária a apreciação política da pertinência da informação a que a UTAO pretende aceder. Em devido tempo, a UTAO pediu à DGO a disponibilização da quantificação dos efeitos das medidas de política COVID-19 por rubricas dos classificadores económicos e subsectores das AP, em contabilidade pública. Também foi solicitado o acesso ao módulo de alterações orçamentais da plataforma informática SIGO. O acesso permanente a este recurso da DGO tornou-se importante para os trabalhos da UTAO com a entrada em vigor da Lei n.º 9-A/2020, de 17 de abril. A mesma autoriza o Governo a transferir verbas entre programas orçamentais, sem necessidade de intervenção parlamentar. Esta situação requer o acesso da UTAO ao referido módulo do SIGO para que a Unidade possa acompanhar devidamente as transferências de verbas que venham a ser implementadas. Da resposta da DGO, recebida a 8 de maio, resulta a conveniência de o acesso a estes tipos de informação também carecer de uma autorização política, pelo que, sem o assunto escalar com sucesso para este patamar, a UTAO antevê dificuldades na análise regular da execução orçamental das medidas de política COVID-19. Em todo o caso, na medida da informação que vier a ser facultada, a UTAO contribuirá para que os deputados e os cidadãos possam acompanhar melhor o impacto da pandemia nas finanças públicas.

4 Saldo global

42. A execução orçamental até final de março não reflete o Orçamento do Estado aprovada para 2020 (OE/2020). Este orçamento, aprovado pelo Parlamento em 6 de fevereiro, apenas entrou em vigor no dia 1 de abril. Por conseguinte, a execução de que se dá conta neste e nos próximos capítulos decorreu ao abrigo da extensão duodecimal do orçamento aprovado para 2019. Todavia, uma vez que o OE/2020 é conhecido no momento em que este relatório foi produzido, optou-se por usar como referência anual de 2020 o próprio OE/2020, em vez da Proposta de OE para 2020 que foi empregue no número anterior desta coleção.

43. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas foi de 81 M€ no final do primeiro trimestre, o que reflete um decréscimo homólogo de 762 M€. De acordo com os dados divulgados pela DGO, *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas (AP) registaram um saldo global de 81 M€, situando-se 762 M€ abaixo do observado no período homólogo (Tabela 1 e Tabela 21). Para esta evolução contribuíram todos os subsectores, com exceção da Administração Regional. O Estado apresentou um défice de 1548 M€. De salientar que a Lei do Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) prevê uma deterioração do saldo em 1412 M€ face ao registado provisoriamente em 2019.

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados
(em milhões de euros)

Subsector	Jan-mar 2019	Jan-mar 2020	variação homóloga	Referencial anual		
				2019	OE/2020	variação homóloga OE/2020
1. Estado	-960	-1548	-588	-3 969	-5 889	-1 920
2. Serviços e Fundos Autónomos	347	315	-32	101	521	421
do qual: EPR	-336	-451	-115	-748	-439	309
3. Administração Central (1+2)	-612	-1233	-620	-3 868	-5 368	-1 500
4. Segurança Social	1260	1159	-100	2 808	2 730	-78
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	647	-74	-721	-1 060	-2 637	-1 578
6. Administração Regional e Local	196	155	-41	461	609	148
6.1 Administração Regional	13	17	3	-130	-16	114
6.2 Administração Local	182	139	-44	591	625	34
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	843	81	-762	-599	-2 028	-1 430

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2019" é a execução provisória deste ano. (ii) O referencial anual para 2020 corresponde ao OE/2020. (iii) Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga entre dois anos consecutivos.

44. Após os ajustamentos dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, o défice das AP foi 50 M€, o que representa uma degradação homóloga de 758 M€. O objetivo implícito ao OE/2020 para o conjunto do ano tem subjacente uma deterioração de 1509 M€ no saldo global. Doravante, salvo menção explícita em sentido contrário, a evolução da execução orçamental tem por referência os dados após os ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2019–2020, identificados na Caixa 1 e quantificados na Tabela 19. Os ajustamentos efetuados têm relevância material, evidenciada pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Em termos comparáveis, o saldo global das Administrações Públicas foi de – 50 M€, o que reflete uma quebra homóloga de 758 M€, com os contributos do Estado, Segurança Social e Administração Local. Os Serviços e Fundos Autónomos e a Administração Regional melhoraram a sua posição orçamental. No final do primeiro trimestre, o Estado apresentou um défice em contabilidade pública de 1711 M€, mantendo os restantes subsectores uma posição excedentária. As Entidades Públicas Reclassificadas, que integram o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, apresentaram um saldo de – 325 M€, que corresponde a um agravamento homólogo de 74 M€. Para esta evolução contribuiu o pagamento de dívidas vencidas a fornecedores, por parte dos hospitais-empresa que integram

o SNS, com contrapartida nos reforços de capitais pelo Estado, no montante global de 256,4 M€, devendo salientar-se que esta operação se encontrava prevista para 2019, tendo sido concretizada no mês de março, no contexto do orçamento transitório.

Tabela 2 – Saldo global ajustado, por subsector

(em milhões de euros)

Subsector	Jan-mar 2019	Jan-mar 2020	variação homóloga	Referencial anual		
				2019	OE/2020	variação homóloga OE/2020
1. Estado	- 922	-1 711	- 789	-3 751	-5 606	-1 855
2. Serviços e Fundos Autónomos	313	442	129	- 19	521	541
do qual: EPR	- 250	- 325	- 74	- 748	-439	309
3. Administração Central (1+2)	- 610	-1 269	- 660	-3 770	-5 084	-1 315
4. Segurança Social	1 122	1064	- 58	2 520	2 235	- 285
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	513	- 205	- 718	-1 250	-2 849	-1 599
6. Administração Regional e Local	196	155	- 41	518	609	91
6.1 Administração Regional	13	17	3	- 130	- 16	114
6.2 Administração Local	182	139	- 44	648	625	-23
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	708	-50	-758	-731	-2 240	-1 509

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2019" é a execução provisória deste ano. (ii) O referencial anual para 2020 corresponde à LOE/2020. (iii) Os dados da tabela encontram-se ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, em anexo.

45. O recuo do saldo global resulta do ritmo de crescimento da despesa (5,3%) ser superior ao da receita (1,3%), quedando-se ambas abaixo do aumento previsto no OE/2020. Na posição orçamental das Administrações Públicas no final do mês de março não é ainda evidente o impacto da pandemia COVID-19 e das medidas de política com impacto orçamental destinadas à sua mitigação. No entanto, na análise da evolução em cadeia, face ao mês anterior, é observável a aceleração da despesa (+ 4,0% em fevereiro; + 5,3% em março), movimento de aproximação à variação prevista no OE (+ 8,0%), a par de uma desaceleração da receita (+ 3,9% em fevereiro; + 1,3% em março), que se afasta do referencial anual (+ 6,4%) — Tabela 3 e Tabela 3 da apreciação sintética da evolução orçamental de fevereiro, constante do [Relatório UTAO n.º 9/2020](#).

Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Receita efetiva	19 837	20 085	248	1,3	88 927	94 597	5 670	6,4	22,3	21,2
Corrente	19 466	19 707	240	1,2	86 784	91 215	4 431	5,1	22,4	21,6
Capital	370	378	8	2,1	2 143	3 382	1 239	57,8	17,3	11,2
Despesa efetiva	19 128	20 135	1 007	5,3	89 658	96 837	7 178	8,0	21,3	20,8
Corrente primária	16 007	16 922	915	5,7	75 560	80 760	5 199	6,9	21,2	21,0
Juros	1 956	1 895	-60	-3,1	8 085	7 988	-97	-1,2	24,2	23,7
Capital	1 165	1 317	152	13,1	6 013	8 089	2 076	34,5	19,4	16,3
Saldo global	708	-50	-758		-731	-2 240	-1 509			

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1.

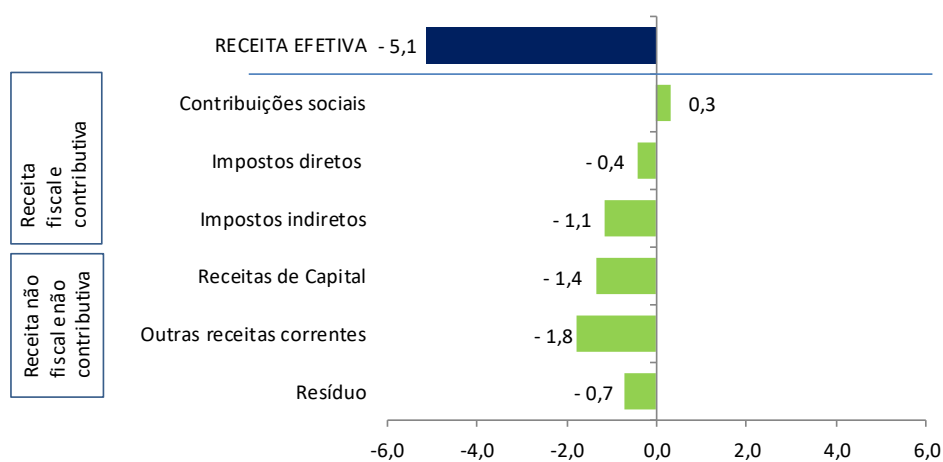
5 Receita efetiva

5.1 Visão panorâmica

46. A receita efetiva das Administrações Públicas cresceu 1,3% no primeiro trimestre de 2020, impulsionada pelas contribuições sociais, salientando-se o fraco contributo da receita fiscal (0,1 p.p.), que determina a desaceleração da receita. A receita das Administrações Públicas no final do 1.º trimestre foi 20 085 M€, o que representa um aumento homólogo de 1,3% (248 M€) e reflete um grau de execução de 21,2% do OE/2020, inferior ao registado no mesmo período do ano anterior (22,3%). A cobrança da receita assentou na componente corrente, designadamente na receita contributiva (1,5 p.p.), nas outras receitas correntes (0,3 p.p.) e em menor escala na receita fiscal (0,1 p.p.). Os contributos da receita de capital não são visíveis, pois embora tenha registado uma variação de 2,1% tem um peso de apenas 1,9% no total da receita efetiva cobrada — Tabela 3 e Tabela 20.¹¹

47. O crescimento da receita situou-se aquém do objetivo do OE/2020, com um desvio de – 5,1 p.p.. Esta evolução foi comum a todas as rubricas, com exceção da receita contributiva. A receita efetiva cresceu a um ritmo inferior ao objetivo implícito ao OE/2020, com um desvio de – 5,1 p.p., ilustrado no Gráfico 4, para o qual contribuíram a generalidade das rubricas, com exceção da receita contributiva, que apresenta o único contributo positivo para o desvio total. O desvio da receita fiscal totalizou – 1,6 p.p., muito influenciado pelo desempenho dos impostos indiretos (– 1,1 p.p.), e o da receita não fiscal e não contributiva – 3,9 p.p..

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2020
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 20. (ii) A soma dos contributos das rubricas de receita diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo fenómeno ocorre nas colunas "Contributo " da Tabela 20 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 20.

¹¹ A variação da receita efetiva foi 1,3% e a soma dos contributos das rubricas individuais é 2,0 p.p., sendo os restantes – 0,7 p.p. atribuíveis às diferenças de consolidação, que diminuiram entre 2019 e 2020, tanto na receita corrente como na receita de capital (Tabela 20; ver também a nota (v) a esta tabela). Estas diferenças resultam de correspondências imperfeitas entre operações de receita (despesa) numa entidade e a sua contrapartida na despesa (receita) da contraparte, quando ambas as entidades integram o perímetro das AP. Quando um registo na entidade pagadora não coincide com o da entidade recetora, nasce uma divergência, classificada na rubrica "Diferenças de consolidação" da conta consolidada das AP. Quanto mais expressivas forem estas diferenças, mais difícil se torna a interpretação dos contributos das rubricas.

48. A execução orçamental da receita no 1.º trimestre não reflete o OE/2020 aprovado e os efeitos da pandemia COVID-19 são ainda pouco visíveis. Deve referir-se que a execução do 1.º trimestre ainda não reflete o OE aprovado, que entrou em vigor apenas no dia 1 de abril de 2020. Adicionalmente, os impactos orçamentais diretos e indiretos decorrentes da pandemia COVID-19 são ainda pouco visíveis. A doença deflagrou em Portugal no início do mês de março e as medidas de contenção e mitigação dos seus efeitos entretanto anunciadas produzem efeitos sobretudo nos meses seguintes.¹²

49. Nos meses vindouros, a cobrança de receita deverá ser negativamente afetada pelos efeitos da pandemia COVID-19 por duas vias: funcionamento dos estabilizadores automáticos e medidas de política orçamental.

50. Em fases negativas do ciclo económico assiste-se a uma quebra da receita fiscal e contributiva. Os estabilizadores automáticos são as variáveis da receita e da despesa que reagem diretamente ao ciclo económico. Na receita, num contexto recessivo, com contração da atividade económica e dos níveis de consumo e emprego, os níveis de cobrança de impostos e contribuições para sistemas de proteção social também diminuem, por via da erosão da base fiscal e contributiva. A expressão “estabilizador” advém do papel anticíclico desta resposta natural da receita: a conjuntura recessiva é automaticamente atenuada com a diminuição de fugas do rendimento para impostos e contribuições, aumentando a percentagem de rendimento das famílias e das empresas aplicada diretamente na aquisição de bens e serviços.¹³ É a esta atenuação da flutuação espontânea da economia que se deve o substantivo “estabilizador” no contexto das políticas macroeconómicas. Diz-se que os estabilizadores automáticos funcionam livremente quando as autoridades decidem manter inalterados os respetivos parâmetros (taxas, isenções, etc.). Obviamente, em fases altas do ciclo económico, os estabilizadores automáticos funcionam no sentido contrário: retiram para as finanças públicas uma parte maior do rendimento gerado na economia, deixando uma menor percentagem disponível para adquirir bens e serviços.

51. Adicionalmente, desde o início do mês de março foi adotado um conjunto de medidas de política orçamental destinadas a mitigar os efeitos económicos da crise sanitária. Os mecanismos de transmissão da crise sanitária à economia e os seus efeitos nas finanças públicas encontram-se desenvolvidos nos Capítulos 2 e 3 deste relatório. A listagem das principais medidas de política orçamental, compilada pela UTAO no contexto do acompanhamento dos desenvolvimentos da execução orçamental, encontra-se no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas.

52. As medidas de política orçamental com impacto na receita destinam-se a minimizar os encargos financeiros das famílias e empresas e encontram-se tipificadas na Figura 5, com especificação dos seus efeitos presentes e futuros. Dividem-se entre as que produzem efeitos meramente transitórios na cobrança e as que traduzem uma perda definitiva de receita para as AP. No primeiro grupo, encontram-se o adiamento de obrigações fiscais e contributivas, com impacto orçamental líquido nulo, que consistem numa mera transferência temporária de liquidez do Estado para os agentes económicos (famílias e empresas).¹⁴ No segundo grupo, encontram-se as medidas que reduzem, ainda que temporariamente, impostos, contribuições sociais e taxas administrativas, representando uma perda definitiva de receita.

¹² O anúncio dos primeiros casos da doença em Portugal aconteceram no início do mês de março e as medidas de confinamento social iniciaram-se aproximadamente a 12 de março, com a decisão governamental de encerramento das escolas, tendo sido decretado o estado de emergência com efeitos a 22 de março.

¹³ Esta ideia pode ser melhor explicada assim. Sendo o rendimento total gerado na economia representado pela variável Y , o rendimento disponível (após impostos e contribuições sociais no valor T) para aquisição de bens e serviços seria $Y - T$. Se as obrigações fiscais e contributivas fossem um montante fixo em euros, uma queda de 1000 € no rendimento refletir-se-ia numa queda de 1000 € no rendimento disponível. Porém, se aquelas obrigações forem proporcionais ao rendimento gerado na economia, i.e., $T = tY$, com t um parâmetro entre zero e um, então daquela queda espontânea de 1000 € no rendimento apenas a percentagem $(1-t)1000$ se traduzirá em redução na quantidade procurada de bens e serviços.

¹⁴ Obviamente, o impacto na receita só será este se a receita cobrada no final do novo prazo de pagamento for igual à que teria sido cobrada sem a concessão da prorrogação. Danos na capacidade económica dos contribuintes durante o período de suspensão de pagamentos poderão determinar, afinal, uma quebra de receita. De acordo com as regras de registo em contabilidade pública orçamental segundo o princípio de caixa (que é o princípio que preside ao relato da execução orçamental consolidada feito pela DGO), se o adiamento de receita devida em 2020 apenas vier a entrar nos cofres públicos em 2021, então a receita adida será uma perda definitiva em 2020 e um ganho definitivo em 2021.

Figura 5 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 com impacto na receita

Medidas e tipos de impacto orçamental	Presente			Futuro			Efeito líquido (cumulativo dos efeitos presentes e futuros)		
	Receita fiscal	Receita contributiva	Outras receitas correntes	Receita fiscal	Receita contributiva	Outras receitas correntes	Receita fiscal	Receita contributiva	Outras receitas correntes
Impacto orçamental temporário									
Adiamento do pagamento de obrigações fiscais e encargos com sistemas de proteção social	↓	↓	-	↑	↑	-	-	-	-
Impacto orçamental definitivo									
Isonção temporária de encargos com sistemas de proteção social	-	↓	-	-	-	-	-	↓	-
Suspensão das execuções fiscais e contributivas	-	↓	-	-	-	-	-	↓	-
Isonção temporária de algumas de taxas administrativas	-	-	↓	-	-	-	-	-	↓

Fontes: UTAO. | Notas: na interpretação dos efeitos associadas às medidas acima classificadas com impacto temporário, há que ter em conta o alerta expresso na nota de rodapé 14.

5.2 Receita fiscal

53. A receita fiscal apresentou um reduzido crescimento (0,2%) no 1.º trimestre de 2020, devido à quebra na receita com impostos indiretos. No 1.º trimestre a receita fiscal ascendeu a 11 357 M€, o que representa um crescimento de 0,2%, com contributos de sinal contrário dos impostos diretos (+ 0,9 p.p.) e indiretos (- 0,7 p.p.), situando-se globalmente abaixo do referencial do OE/2020 (2,9%). Este nível de cobrança reflete uma taxa de execução de 21,3% do OE/2020, ligeiramente inferior à do período homólogo (21,8%) — Tabela 4 e Tabela 20. A receita fiscal constitui a parcela mais significativa da receita efetiva, com um peso de 56,5%. A análise da execução orçamental da receita encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1. No caso da receita fiscal, destaca-se o desfasamento temporal no registo da receita de 2018 e 2019, originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das respetivas obrigações fiscais até 2 de janeiro do ano seguinte, com impacto relevante na cobrança do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (vide painel inferior da Tabela 5).

54. A evolução da receita fiscal foi determinada pela evolução no subsector Estado. Numa abordagem por subsectores das AP (Tabela 5), o aumento de 0,2% na receita fiscal beneficiou de contributos equivalentes dos Serviços e Fundos Autónomos e das Administrações Subnacionais (0,2 p.p. cada) e foi prejudicada pelo decréscimo do Estado (- 0,1 p.p.). A quebra de cobrança neste subsector determinou a evolução da receita consolidada, pois embora seja pouco significativa (- 0,1%; - 14 M€), representa 90,6% da receita fiscal. O crescimento da receita foi inferior à variação implícita na OE/2020 para o total do ano na generalidade dos subsectores, com exceção dos Serviços e Fundos Autónomos — Tabela 5.

Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Receita Fiscal	11 334	11 357	23	0,2	51 878	53 359	1 481	2,9	21,8	21,3
Impostos diretos	4 187	4 292	104	2,5	23 602	24 433	831	3,5	17,7	17,6
Impostos indiretos	7 147	7 065	-82	-1,1	28 276	28 926	649	2,3	25,3	24,4
Contribuições Sociais	5 204	5 499	295	5,7	22 414	23 467	1 053	4,7	23,2	23,4
dos quais: Segurança Social	4 336	4 570	234	5,4	18 366	19 529	1 163	6,3	23,6	23,4
dos quais: CGA	852	913	61	7,1	3 974	3 867	-108	-2,7	21,4	23,6
Receita Fiscal e Contributiva	16 538	16 856	318	1,9	74 292	76 825	2 534	3,4	22,3	21,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

55. No 1.º trimestre do ano a tributação direta cresceu 2,5%, situando-se abaixo do referencial anual. A evolução globalmente favorável dos impostos diretos não foi suficiente para compensar o decréscimo do IRC, penalizado pelo adiamento do prazo do pagamento especial por conta e pelo aumento dos reembolsos. O alargamento dos prazos do calendário fiscal que afeta o IRC constitui a única medida de política orçamental destinada a mitigar os efeitos da COVID-19 a surtir efeito direto na execução orçamental da receita no mês de março. A receita com impostos diretos cifrou-se em 4292 M€, o que representa um aumento homólogo de 2,5%, situando-se 1,0 p.p. abaixo do objetivo do OE/2020 para o conjunto do ano (3,5%). A cobrança alcançada traduz uma taxa de execução de 17,6%, aproximadamente

em linha o ano anterior — Tabela 4 e Tabela 20. Numa análise por imposto, destacam-se os contributos do IRS (2,6 p.p.) e da categoria “Outros” (1,5 p.p.) e, em sentido contrário, do IRC (– 1,8 p.p.). A evolução da categoria “Outros” reflete, sobretudo, o aumento da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético (64 M€; + 77,9%). Em sentido contrário, a cobrança líquida de IRC registou um decréscimo de 75 M€ (– 28,5%), em virtude dos seguintes efeitos cumulativos: (1) aumento significativo de reembolsos a grandes empresas, em virtude de decisões judiciais (no valor de 155,8 M€, mais do dobro do período homólogo); (2) adiamento do pagamento especial por conta do IRC, de 31 de março para 30 de junho (recoo de 24,6 M€; – 7,0% na receita bruta),¹⁵ tratando-se do primeiro efeito direto sobre a execução da receita fiscal, de uma medida de política orçamental COVID-19, aumentando a liquidez das empresas e famílias — Tabela 6. Estas e todas as demais medidas encontram-se detalhadas no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas.

56. Numa análise por subsectores, o Estado representa 88,0% da cobrança de impostos diretos e a Administração Regional os restantes 12%, situando-se ambos os subsectores abaixo do referencial anual do OE/2020 para o conjunto do ano — Tabela 5.

57. Até ao final do mês de março, a tributação indireta recuou 1,1%, refletindo o adiamento do calendário do Imposto do Selo, tratando-se no entanto de um efeito transitório sobre a cobrança de receita.

A receita com impostos indiretos situou-se em 7065 M€, refletindo um decréscimo homólogo de 1,1%, que contrasta com o objetivo de 2,3% subjacente ao OE/2020. Esta execução traduz uma taxa de execução de 24,4%, ligeiramente abaixo do ano anterior (25,3%) — Tabela 4 e Tabela 20. Este nível de cobrança foi largamente determinado pela quebra do Imposto do Selo (– 2,8 p.p.) e em menor escala do Imposto sobre Veículos (– 0,5 p.p.) e atenuado pelo Imposto sobre o Consumo de Tabaco (+ 1,5 p.p.), pela categoria “Outros” (+ 0,4 p.p.), pelo IVA (+ 0,2 p.p.) e pelo Imposto sobre Produtos Petrolíferos (+ 0,1 p.p.) — Tabela 6. A quebra no Imposto do Selo é atribuível ao alargamento do prazo de pagamento do imposto dos meses de janeiro e fevereiro até 20 de abril, em virtude de constrangimentos decorrentes de alterações ao modelo de declaração mensal deste tributo. Se expurgada deste efeito meramente transitório, a cobrança de impostos indiretos teria crescido 2,0%, um ritmo já próximo do objetivo anual — + 2,3%, conforme Tabela 4.

58. Numa análise por subsectores, o Estado representa 92,1% da cobrança de impostos indiretos, seguido por Administrações Subnacionais (4,1%), Serviços e Fundos Autónomos (2,9%) e Segurança Social (0,8%). O ritmo de cobrança de receita evoluiu acima do referencial anual nos Serviços e Fundos Autónomos e nas Administrações Subnacionais, situando-se abaixo nos restantes — Tabela 5.

¹⁵ Medida definida no [Despacho n.º 104/2020.XXII, de 9 de março, do SEAF.](#)

Tabela 5 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2020		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2 019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Subsector Estado, dos quais:	10 299	10 285	-14	-0,1	45 962	47 241	1 279	2,8	22,4	21,8
<i>Impostos diretos</i>	3 682	3 777	95	2,6	19 871	20 530	659	3,3	18,5	18,4
IRS	3 417	3 526	109	3,2	13 172	13 586	413	3,1	25,9	26,0
IRC	259	180	-79	-30,5	6 316	6 452	136	2,2	4,1	2,8
Outros	5	71	65	1 185,4	383	493	110	28,7	1,4	14,3
<i>dos quais:</i>										
Adicional ao IMI	4	3	0	-1,7	140	140	0	0,0	2,5	2,5
<i>Impostos indiretos</i>	6 618	6 508	-109	-1,7	26 091	26 711	620	2,4	25,4	24,4
ISP	844	853	9	1,1	3 517	3 590	73	2,1	24,0	23,8
IVA	4 748	4 753	5	0,1	17 843	18 334	491	2,7	26,6	25,9
ISV	187	150	-37	-19,9	727	691	-36	-5,0	25,7	21,7
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	198	303	106	53,4	1 386	1 364	-23	-1,6	14,3	22,2
IABA	56	58	2	3,6	279	260	-19	-6,8	20,1	22,4
Imposto do Selo	420	221	-200	-47,5	1 684	1 784	99	5,9	25,0	12,4
IUC	102	100	-2	-1,6	402	417	15	3,6	25,3	24,0
Outros	62	70	7	12,0	251	272	21	8,2	24,9	25,8
Serviços e Fundos Autónomos	189	208	18	9,7	644	636	-8	-1,2	29,4	32,6
<i>Impostos indiretos</i>	189	208	18	9,7	644	636	-8	-1,2	29,4	32,6
Outros	189	208	18	9,7	644	636	-8	-1,2	29,4	32,6
Segurança Social, impostos indiretos	60	59	-1	-1,4	247	244	-3	-1,2	24,4	24,4
Impostos indiretos	60	59	-1	-1,4	247	244	-3	-1,2	24,4	24,4
Administração Regional e Local	785	804	19	2,4	5 025	5 237	212	4,2	15,6	15,4
<i>Impostos diretos</i>	506	514	9	1,8	3 731	3 903	172	4,6	13,5	13,2
<i>dos quais:</i>										
IRS	95	95	1	0,6	391	-	-	-	24,2	-
IRC	5	9	4	84,8	175	-	-	-	2,6	-
IMT	266	269	3	1,3	1 010	1 028	18	1,8	26,3	-
IMI	36	36	0	1,2	1 491	1 577	86	5,8	2,4	-
Derrama	27	28	1	4,6	354	-	-	-	7,7	-
Outros	77	76	-1	-0,9	310	-	-	-	24,9	-
<i>Impostos indiretos</i>	280	290	10	3,7	1 294	1 334	40	3,1	21,6	21,7
<i>dos quais:</i>										
IVA	186	194	8	4,5	761	-	-	-	24,4	-
IUC	71	70	-1	-1,3	288	311	-	-	24,6	-
Outros	23	26	3	11,9	246	-	-	-	9,5	-
Total	11 334	11 357	23	0,2	51 878	53 359	1 481	2,9	21,8	21,3
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
IRS ¹	3 417	3 526			13 172	13 586				
IRC ¹	259	180			6 316	6 452				
IVA ¹	4 748	4 753			17 843	18 334				
ISP-Subsector Estado	974	983			3 517	3 721				
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	275	339			1 427	1 400				
Serviços e Fundos Autónomos	189	208			644	636				
IMI	36	36			1 491	1 577				
Total (antes de ajustamentos)	11 541	11 523	-18	-0,2	51 919	53 525	1 607	3,1	22,2	21,5
Ajustamentos										
ISP-Alargamento prazo pagto tolerância	-	130	-	130	0,6	-130				
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância	-	77	-	36	-41,0	-36				

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: 1- Para estes impostos apenas está disponível informação para a Administração Central, designadamente no referente aos referenciais do OE/2020, não existindo informação desagregada para os objetivos anuais nas Administrações Subnacionais. | (1) Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; Adicional ao IMI = Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = Imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; IMT = Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis.

Tabela 6 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por imposto

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Jan-março		Variação homóloga		Contributo p.p.	
	2019	2020	M€	%		
Impostos Diretos	IRS	3 512	3 622	110	3,1	2,6
	IRC	264	189	- 75	-28,5	1,8
	IMT	266	269	3	1,3	0,1
	IMI	36	36	0	1,2	0,0
	Derrama	27	28	1	4,6	0,0
	Outros	83	147	64	77,9	1,5
	Total Impostos Diretos	4 187	4 292	104	2,5	2,5
Impostos Indiretos	IVA	4 934	4 947	13	0,3	0,2
	ISP	844	853	9	1,1	0,1
	Imposto do Selo	420	221	- 200	-47,5	2,8
	Imposto sobre o Consumo de Tabaco	198	303	106	53,4	1,5
	IABA	56	58	2	3,6	0,0
	IUC	172	170	- 2	-1,4	0,0
	ISV	187	150	- 37	-19,9	0,5
	Outros	335	363	28	8,3	0,4
Total Impostos Indiretos	7 147	7 065	- 82	-1,1	1,1	
Receita fiscal	11 334	11 357	23	0,2	0,2	

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; IMT = Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IABA = Imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; ISV = Imposto sobre Veículos.

5.3 Receita contributiva

59. A receita contributiva cresceu 5,7%, constituindo o motor do crescimento da receita efetiva no 1.º trimestre e o único desvio positivo face ao referencial anual do OE/2020. As contribuições para sistemas de proteção social cresceram 5,7%, situando-se acima do previsto no OE/2020 para o conjunto do ano (4,7%) — Tabela 4. Este agregado apresentou o maior contributo (1,5 p.p.) para o aumento de 1,3% da receita efetiva até ao final do 1.º trimestre e o único desvio positivo face ao referencial anual — Tabela 3 e Gráfico 4. Embora as estatísticas do emprego do 1.º trimestre indiquem uma redução em cadeia de 0,9% na população empregada,¹⁶ as declarações de remunerações de março referem-se à atividade económica de fevereiro e como tal não são ainda visíveis na execução os efeitos da pandemia COVID-19. Os detalhes das contas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações são apreciados na Secção 7.

5.4 Outras receitas

60. A componente não fiscal e não contributiva da receita recuou 2,1%, ficando aquém do objetivo subjacente ao referencial anual para 2020, constituindo este agregado o principal fator explicativo do desvio negativo na receita efetiva. No primeiro trimestre a componente não fiscal nem contributiva da receita situou-se em 3 229 M€,¹⁷ um decréscimo homólogo de 70 M€ (- 2,1%). Este desvio é de difícil interpretação, uma vez que traduz, essencialmente, a diminuição das diferenças de consolidação nas receitas correntes (de 169 M€ em 2019 para 25 M€ em 2020). Esta é uma mera rubrica residual, resultante de correspondências imperfeitas de registo de operações de receita e despesa entre organismos que integram o perímetro das AP. Excluindo este efeito, a receita corrente não fiscal e não contributiva aumentou 2,4%, que compara desfavoravelmente com o objetivo de + 15,3% subjacente ao OE/2020. A cobrança traduz uma taxa de execução de 19,6%, inferior à do ano anterior (22,1%). A receita de capital cresceu 2,1%, muito aquém da meta de + 57,8% do OE/2020. A taxa de execução de 11,2%, que reflete o andamento da cobrança, situa-se significativamente abaixo da do ano anterior (17,3%). Deve ressaltar-se que a execução provisória de 2019 situou-se abaixo da estimativa subjacente à definição do referencial anual (- 392 M€ na componente corrente e - 172 M€ na receita de capital), o que dificulta

¹⁶ [Estatísticas do Emprego, 1.º trimestre 2020, INE](#), acessado a 8 de maio.

¹⁷ A receita não fiscal nem contributiva consiste na soma das rubricas "Outras receitas correntes", receitas de capital e inclui também as diferenças de consolidação.

o cumprimento das metas do OE/2020. Com a informação disponível, é possível decompor estas receitas no subsector Administração Central (AdC) — compreende os subsectores Estado e Serviços & Fundos Autónomos — na Tabela 7. A AdC representa cerca de 82% da receita não fiscal nem contributiva cobrada em todas as AP, pelo que pode ser considerada representativa da tendência consolidada do sector. A análise encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1, destacando-se a eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico da renda de um edifício, escriturada na despesa pelo Ministério da Defesa (arrendatário) em dezembro de 2019 e pela DGTF (representa o Estado, o proprietário) em 2020, com impacto relevante nos rendimentos de propriedade (receita corrente).

Tabela 7 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central
(em milhões de euros e em percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-março		var. homóloga			Ref. anuais		var. homóloga			Grau execução	
	2019	2020	M€	%	Contributo P.P.	2019	OE/2020	M€	%	Contributo P.P.	2019	OE/2020
Receita corrente não fiscal e não contributiva	2 409	2 385	-24	-1,0	-1,0	10 685	12 166	1 481	13,9	13,9	22,5	19,6
Taxas, multas e outras penalidades	758	735	-23	-3,1	-1,0	3 285	3 359	73	2,2	0,7	23,1	21,9
Transferências correntes	569	633	65	11,4	2,7	2 459	2 866	407	16,5	3,8	23,1	22,1
Administrações Públicas	418	464	45	10,8	1,9	1 684	1 741	57	3,4	0,5	24,8	26,6
União Europeia	112	137	26	22,8	1,1	696	940	244	35,0	2,3	16,1	14,6
Outros	39	33	-6	-15,5	-0,2	79	185	106	133,2	1,0	48,6	17,6
Outras receitas correntes	881	958	77	8,7	3,2	4 905	5 924	1 019	20,8	9,5	18,0	16,2
Rendimentos da propriedade	145	106	-39	-27,1	-1,6	1 363	1 216	-147	-10,8	-1,4	10,7	8,7
Venda de bens e serviços correntes	334	463	129	38,6	5,4	2 702	3 685	983	36,4	9,2	12,4	12,6
Outras (correntes)	402	389	-13	-3,2	-0,5	841	1 023	182	21,7	1,7	47,8	38,0
Diferenças de consolidação	201	59				35	17					
Receita de capital	230	279	48	21,0	21,0	1 282	2 630	1 348	105,1	105,1	18,0	10,6
Venda de bens de investimento	38	78	40	105,1	17,5	206	485	279	135,0	21,7	18,5	16,2
Transferências de capital	178	191	13	7,3	5,6	1 031	2 114	1 083	105,1	84,5	17,3	9,0
Administrações Públicas	3	3	0	-9,7	-0,1	8	28	19	227,6	1,5	33,8	9,3
União Europeia	174	186	11	6,6	5,0	963	1 819	856	88,9	66,8	18,1	10,2
Outros	1	3	2	231,5	0,8	60	268	208	347,0	16,2	1,3	0,9
Outras receitas de capital	7	4	-3	-37,5	-1,1	29	30	2	5,4	0,1	23,8	14,1
Diferenças de consolidação	7	5				16	0					
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	2 640	2 664	24	0,9		11 967	14 795	2 829	23,6		22,1	18,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

61. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central cresceu 5,3%, expurgada de efeitos pontuais, mantendo-se, no entanto, abaixo do objetivo do OE/2020. Este acréscimo beneficiou da evolução das vendas de bens e serviços e das transferências correntes. Em sentido descendente, pesou a subexecução dos rendimentos de propriedade e das taxas, multas e outras penalidades. No primeiro trimestre a receita corrente não fiscal nem contributiva das AP situou-se em 2851 M€ (Tabela 20) e representa 14,2% da receita efetiva cobrada. A AdC representa 84% desta cobrança, fixando-se em 2385 M€, o que reflete uma taxa de execução de 19,6% do OE/2020, inferior à do período homólogo (22,5%). Este nível de cobrança, detalhado na Tabela 7, traduz um decréscimo de 1,0% (- 24 M€), muito influenciado pelas diferenças de consolidação. Excluindo estas, a receita aumenta 5,3%, com origem, sobretudo, nas vendas de bens e serviços (5,4 p.p.), nas transferências das AP (1,9 p.p.) e da União Europeia (1,1 p.p.). Em sentido oposto, manifestam-se os rendimentos de propriedade (- 1,6 p.p.) e as taxas, multas e outras penalidades (- 1,0 p.p.). Numa abordagem face ao referencial anual do OE/2020, o desvio total foi de - 14,9 p.p., situando-se a evolução de todas as rubricas aquém do previsto, conforme ilustrado no Gráfico 5. O diferencial reduz-se para - 9,1 p.p. quando expurgado das diferenças de consolidação (no gráfico, na barra resíduo).

Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo do OE/2020
(em pontos percentuais)

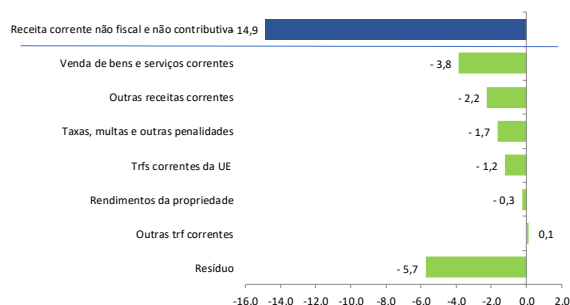
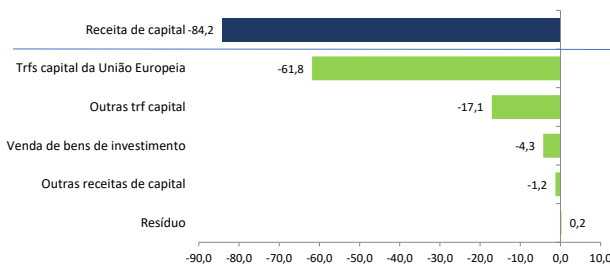


Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo do OE/2020
(em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores nestes gráficos são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no objetivo anual no período; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 7.

62. A receita de capital da Administração Central aumentou 21,0%, beneficiando da evolução positiva na venda de bens de investimento. O crescimento previsional deste agregado em 2020 assenta nas transferências da União Europeia, permanecendo muito aquém do objetivo anual. No primeiro trimestre a receita de capital das AP situou-se em 378 M€, com um peso de 1,9% na receita efetiva (Tabela 20). A AdC representa 74% desta cobrança, ascendendo a 279 M€, o que representa um crescimento homólogo de 21,0% (48 M€) — Tabela 7, atribuível, sobretudo, à venda de bens de investimento (17,5 p.p.) e às transferências da União Europeia (5,0 p.p.). Destaca-se nesta evolução favorável o contrato de venda de cinco aeronaves F-16 à República da Roménia, no valor de 60 M€, registado como venda de bens de investimento, devendo notar-se que esta operação não tem impacto em contas nacionais, uma vez que nesta ótica o registo apenas é efetuado no ato da entrega (por abate à despesa em Formação Bruta de Capital Fixo). A taxa de execução é de 10,6%, que compara desfavoravelmente com a do ano anterior (18,0%). No entanto, este indicador é calculado tendo como referência os objetivos anuais do OE/2020. Estes foram fixados considerando uma cobrança previsional de mais do dobro do ano anterior (+ 105%), assente, sobretudo, no acréscimo das transferências de capital (84,5 p.p.), designadamente da União Europeia (66,8 p.p.). Com efeito, na análise face ao referencial, no Gráfico 6, constata-se um desvio negativo de 84,2 p.p., situando-se todas as rubricas abaixo do previsto, com destaque para as transferências, sobretudo as oriundas da União Europeia.

6 Despesa efetiva

6.1 Visão panorâmica

63. O montante máximo de despesa efetiva estabelecido no OE/2020 é 96 837 M€, refletindo um aumento de 7178 M€ ou 8,0% em comparação com a execução provisória de 2019. Até ao final do 1.º trimestre, a despesa cresceu 5,3%, refletindo um grau de execução de 20,8%, inferior ao registado no trimestre homólogo (Tabela 3 e Tabela 20). A despesa de capital orçamentada representa 8,4% da despesa efetiva. À semelhança de anos anteriores, a taxa de variação prevista para a despesa de capital (34,5%) é bastante superior à da despesa corrente (6,1%). De entre as componentes da despesa corrente primária (Tabela 8), a aquisição de bens e serviços, as despesas com pessoal e as transferências correntes são as rubricas com um crescimento acima do implícito no OE/2020 para o conjunto do ano.

Tabela 8 – Despesa corrente primária e principais rubricas

(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

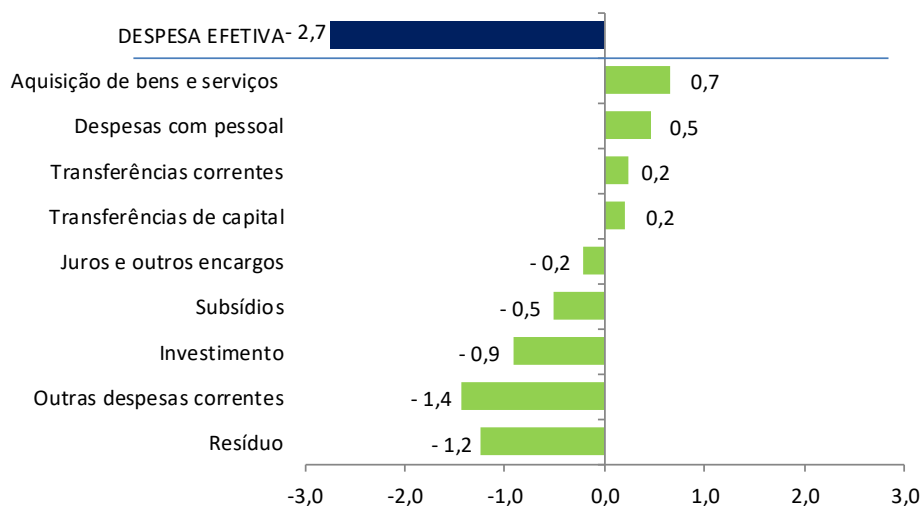
	Janeiro-março				Ref. Anuais				Grau execução	
	2019	2020	var. homóloga		2019	OE/2020	var. homóloga		2019	OE/2020
			M€	%			M€	%		
Despesa Corrente Primária	16 007	16 922	915	5.7	75 560	80 760	5 199	6.9	21.2	21.0
<i>Despesas com pessoal</i>	4 566	4 775	209	4.6	21 557	22 115	558	2.6	21.2	21.6
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	2 594	2 949	355	13.7	13 217	14 293	1 075	8.1	19.6	20.6
<i>Transferências correntes</i>	8 396	8 751	355	4.2	38 461	39 916	1 456	3.8	21.8	21.9
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	5 176	5 452	276	5.3	23 686	n.d.	-	-	21.9	-
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	2 127	2 150	23	1.1	9 841	9 920	80	0.8	21.6	21.7
<i>Subsídios</i>	245	276	32	13.0	1 050	1 652	602	57.4	23.3	16.7
<i>Outras despesas correntes</i>	200	161	-39	-19.7	1 123	2 232	1 109	98.8	17.8	7.2

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das Administrações Públicas.

64. Até ao final do 1.º trimestre de 2020, o crescimento da despesa efetiva (5,3%) foi inferior ao que se encontra implícito no OE/2020 para o total do ano (8,0%), sendo que este desvio é o resultado de contributos opostos entre rubricas da despesa. A aquisição de bens e serviços, as despesas com pessoal e as transferências correntes e de capital foram as rubricas que apresentaram um aumento até março de 2020 superior ao previsto para o conjunto do ano (Gráfico 7). Em sentido oposto, os juros e outros encargos, os subsídios, o investimento e as outras despesas correntes registaram variações homólogas aquém do orçamentado para 2020.

Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva

(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)

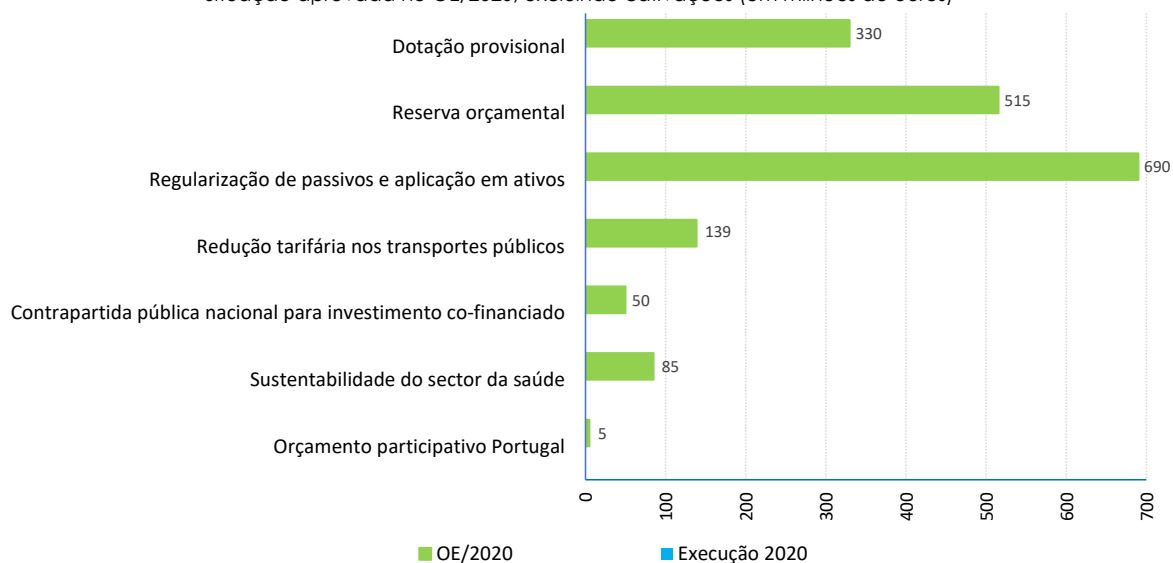


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Notas: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 20. (ii) A soma dos contributos das rubricas de despesa diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo fenómeno ocorre nas colunas "Contributo" da Tabela 20 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 20.

65. As dotações orçamentais que dependem de autorização do Ministério das Finanças para poderem ser executadas, excluindo as cativações por não serem ainda conhecidas, ascendem a 1814 M€ (Gráfico 8). O montante destas dotações no OE/2020 excede em 370 M€ o que havia sido fixado no OE/2019. Para este acréscimo, contribuíram a regularização de passivos e a aplicação em ativos (com + 290 M€), a reserva orçamental (+ 45 M€) e a redução tarifária nos transportes públicos (+ 35 M€). De referir que os montantes mais expressivos em 2020 sob controlo discricionário do membro do Governo com a tutela das Finanças são a dotação provisional (330 M€), a reserva orçamental (515 M€) das entidades da Administração Central e a dotação centralizada para a regularização de passivos e aplicação de ativos financeiros (690 M€). A UTAO solicitou à DGO a indicação do valor inicial de cativações, correspondente às percentagens fixadas na lei do OE/2020, mas recebeu como resposta que esta informação só será disponibilizada de acordo com a periodicidade definida na lei — artigo 3.º da Lei n.º 2/2018, de 28 de janeiro, a qual procedeu à 1.º alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).¹⁸

Gráfico 8 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças

Situação aprovada no OE/2020, excluindo cativações (em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros. (ii) Os montantes das dotações orçamentais cativadas no âmbito da Lei do OE/2020 serão publicados em maio de 2020 na Síntese de Execução Orçamental. Adicionalmente, o Decreto-Lei de Execução Orçamental poderá determinar cativações adicionais, à semelhança do que tem acontecido nos anos anteriores.

6.2 Despesa corrente

66. O aumento das despesas com pessoal no 1.º trimestre de 2020 (4,6%) foi superior ao ritmo implícito no OE/2020 para o conjunto do ano (2,6%). Para este resultado contribuiu o efeito de base presente na fórmula das atualizações remuneratórias no sector público em 2019, i.e., o impacto total do gradualismo da medida de atualização iniciada em 2018 só atingirá o efeito orçamental pleno em 2020. Adicionalmente, importa destacar que a execução até março de 2020 ainda não reflete as atualizações da base remuneratória do sector público para 2020, determinadas pelo Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março, as quais serão pagas com efeitos a 1 de janeiro de 2020. As remunerações base mensais superiores a 691,06 € terão um aumento de 0,3%, enquanto as inferiores subirão 10€. Relativamente aos montantes orçamentados (Tabela 8, Tabela 9 e Tabela 20), destaca-se o programa orçamental P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, cujo valor orçamentado é inferior à execução do ano 2019. Repete-se a situação de anos anteriores, pelo que é de esperar insuficiência de dotação inicial até final do ano. No passado, a suborçamentação inicial tem sido ultrapassada com reforços ao longo

¹⁸ Dispõe o artigo 3.º da Lei n.º 2/2018, de 28 de janeiro o seguinte: “A partir de maio de 2018 e até à produção de efeitos dos artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, o Governo envia à Assembleia da República, trimestralmente, informação detalhada da utilização de cativações nos orçamentos das entidades que integram a administração direta e indireta do Estado, desagregados por ministério, por programa e por medida.”

do ano. Até março de 2020, destaca-se ainda a baixa execução no programa orçamental P005—Finanças, devida, essencialmente, ao contributo das despesas com pessoal da Autoridade Tributária e Aduaneira, sendo os graus de execução desta entidade 19,6% e 19,3% no 1.º trimestre de 2019 e 2020, respetivamente.

Tabela 9 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2020		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central, por programa	3 649	3 837	188	5,1	17 224	17 677	452	2,6	21,2	21,7
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	1 082	1 121	39	3,6	4 943	4 749	-194	-3,9	21,9	23,6
<i>Saúde</i>	924	1 007	84	9,0	4 442	4 641	200	4,5	20,8	21,7
<i>Segurança Interna</i>	350	365	15	4,2	1 626	1 668	42	2,6	21,5	21,9
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	288	319	31	10,8	1 465	1 592	127	8,7	19,6	20,0
<i>Defesa</i>	263	246	-18	-6,7	1 209	1 127	-83	-6,8	21,8	21,8
<i>Justiça</i>	208	221	13	6,3	997	1 015	17	1,8	20,9	21,8
<i>Orgãos de Soberania</i>	56	60	4	7,2	268	291	23	8,7	21,0	20,7
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	78	81	3	4,4	369	462	93	25,2	21,1	17,6
<i>Finanças</i>	121	116	-5	-4,0	590	608	18	3,0	20,4	19,0
Segurança Social	60	63	3	4,9	284	316	32	11,1	21,2	20,0
Administração Regional e Local	857	875	18	2,1	4 048	4 123	75	1,8	21,2	21,2
Total	4 566	4 775	209	4,6	21 557	22 115	558	2,6	21,2	21,6

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

67. Até ao final do 1.º trimestre de 2020, o aumento das despesas na aquisição de bens e serviços (13,7%) foi superior ao crescimento implícito no OE/2020 para o total do ano 2020 (8,1%), devido ao contributo significativo do Serviço Nacional de Saúde (SNS). À semelhança de anos anteriores, o programa orçamental P016—Saúde é o que representa maior proporção nesta componente da despesa (Tabela 8, Tabela 10 e Tabela 20). Até março de 2020, a aquisição de bens e serviços do SNS situou-se em 1599 M€, representando uma subida homóloga de 22,6% e um grau de execução de 27,6%. De acordo com a DGO, este acréscimo significativo no SNS é devido ao pagamento de dívida comercial vencida, o qual teve como fonte de financiamento as dotações de capital efetuadas pelo subsector Estado nas estruturas empresarializadas do SNS. Excluindo o programa orçamental P016—Saúde, a despesa até março de 2020 subiu 4,1%, ficando aquém do crescimento previsto para o conjunto do ano (17,5%). Justificam-se alguns esclarecimentos sobre a comparação da orçamental inicial em 2020 com o fecho provisório de contas em 2019 na rubrica “Aquisição de bens e serviços”. Por subsector, o principal contributo para o crescimento previsto no OE/2020 face à execução provisória de 2019 é da AdC (+905 M€), seguindo-se os da Segurança Social (+86 M€), Administração Local (+50 M€) e Administração Regional (+33 M€). Dentro da AdC, destaca-se também o aumento significativo no programa orçamental P007—Defesa entre o OE/2020 e a execução provisória de 2019, representando um acréscimo de 256 M€ e 53%. As principais rubricas deste programa orçamental aprovadas no OE/2020 referem-se ao princípio da onerosidade (120 M€), à locação financeira de bens de defesa (189 M€), nos quais se incluem os meios de combate aos incêndios pela força aérea (49,2 M€), bem como à alteração contabilística do subsistema de Assistência à Doença dos Militares (71,5 M€).¹⁹ Adicionalmente, importa referir que em 2020 o Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE) passou para o programa orçamental P002— Governação, enquanto no ano 2019 se encontrava no programa orçamental da saúde. O valor orçamentado no OE/2020 (604 M€) representa uma descida de 1,7% face à execução provisória de 2019.

¹⁹ O princípio da onerosidade determina as situações em que é devida a contrapartida pelos serviços, organismos ou demais entidades utilizadores de espaços públicos. A Portaria n.º 397/2019, de 21 de novembro, procedeu à segunda alteração à Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, determinando um aumento gradual entre 2019 e 2021 das rendas por metro quadrado para os imóveis utilizados pelas Forças Armadas. No concelho de Lisboa, passarão de 2,10 € em 2019 para 7,00 € em 2021. No concelho do Porto e no restante território nacional passarão, respetivamente, de 1,50 € e 1,20 € em 2019 para 5,00 € e 4,00 € em 2021.

Tabela 10 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central , dos quais: (i)	1 941	2 289	348	17,9	9 897	10 803	905	9,1	19,6	21,2
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	18	21	3	15,2	184	138	-45	-24,7	9,9	15,2
<i>Saúde</i>	1 329	1 631	302	22,8	6 156	5 996	-160	-2,6	21,6	27,2
<i>do qual: Serviço Nacional de Saúde</i>	1 304	1 599	295	22,6	6 012	5 789	-223	-3,7	21,7	27,6
<i>ADSE</i>	136	145	9	6,3	615	604	-10	-1,7	22,1	23,9
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	35	32	-3	-9,1	236	327	92	38,9	15,0	9,8
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros (i)</i>	-	-	-	-	-	155	-	-	-	-
<i>Segurança Interna</i>	36	30	-7	-18,3	186	236	51	27,4	19,6	12,6
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	49	54	6	12,1	330	363	34	10,2	14,7	15,0
<i>Defesa</i>	39	50	11	29,2	483	739	256	53,0	8,1	6,8
<i>Justiça</i>	58	58	0	-0,3	346	365	20	5,7	16,8	15,8
<i>Economia</i>	7	7	0	-1,7	76	113	37	48,5	9,6	6,4
<i>Ambiente e Ação Climática</i>	31	37	6	18,6	169	272	103	61,0	18,4	13,5
<i>Infraestruturas e Habitação</i>	70	93	22	32,0	492	633	141	28,7	14,3	14,6
Segurança Social	11	10	-1	-11,2	72	158	86	120,0	15,6	6,3
Administração Regional e Local	642	650	8	1,3	3 248	3 332	84	2,6	19,8	19,5
Total	2 594	2 949	355	13,7	13 217	14 293	1 075	8,1	19,6	20,6
Sub total, sem programa Saúde	1 266	1 318	52	4,1	7 062	8 297	1 235	17,5	17,9	15,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) A dotação orçamental da Administração Central inclui a dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças que visa a execução noutros ministérios, nomeadamente com a finalidade de assegurar a regularização de passivos não financeiros da Administração Central (155 M€).

68. A despesa com subsídios subiu 13,0% no 1.º trimestre de 2020, ficando aquém da subida de 57,4% prevista no OE/2020 para o conjunto do ano.²⁰ A despesa com subsídios tem registado subexecução nos últimos anos. Os principais montantes encontram-se orçamentados no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (Tabela 11), devido essencialmente ao contributo do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) no montante de 333 M€, bem como aos subsectores da Segurança Social (803 M€) e da Administração Local (268 M€).

Tabela 11 – Subsídios das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central , dos quais:	167	90	-77	-46,1	425	523	98	23,0	39,2	17,2
<i>Assembleia da República</i>	5	5	0	2,3	25	16	-9	-37,6	20,7	33,9
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	6	8	1	22,7	52	46	-6	-11,7	11,8	16,3
<i>Bonificação de juros</i>	6	6	1	11,0	28	35	6	22,7	19,7	17,8
<i>IEFP</i>	41	54	13	32,1	234	333	99	42,3	17,3	16,1
<i>IFAP</i>	4	5	0	6,8	23	34	11	49,3	18,5	13,2
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	7	8	1	7,3	36	35	-1	-1,9	20,5	22,4
Segurança Social	58	147	89	153,5	436	803	367	84,0	13,3	18,3
Administração Regional e Local	20	39	19	96,4	188	326	138	73,2	10,6	12,1
Total	245	276	32	13,0	1 050	1 652	602	57,4	23,3	16,7

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

69. Até março de 2020, o aumento homólogo das transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas (4,2%) foi superior ao acréscimo relativo subjacente ao OE/2020 para o total do ano (3,8%). Esta rubrica inclui despesas de âmbito bastante alargado, sendo de destacar a magnitude das pensões e restantes prestações sociais para o sector institucional famílias (mais detalhe no Capítulo 7). As transferências correntes apresentaram um grau de execução de 21,9%, sendo ligeiramente superior ao verificado no trimestre homólogo (Tabela 8, Tabela 12 e Tabela 20). De destacar, a transferência para a Grécia no montante de 44 M€ (grau de execução de 49,1%), no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e este país, sendo que nos anos anteriores não se registou execução dos montantes aprovados no OE. Relativamente ao aumento orçamentado para 2020 nas transferências correntes (1456 M€),

²⁰ De referir que, em classificação económica, a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais são registados como transferências correntes para as famílias.

destacam-se o contributo da Segurança Social (1158 M€) e a contribuição financeira para a União Europeia (138 M€). Em sentido contrário, sobressai a redução esperada (119 M€) na execução do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP).

Tabela 12 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central, dos quais:	2 986	3 074	87	2,9	13 745	14 050	306	2,2	21,7	21,9
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	2 127	2 162	35	1,7	9 841	9 924	83	0,8	21,6	21,8
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	432	467	34	8,0	1 729	1 867	138	8,0	25,0	25,0
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	58	52	-6	-10,6	232	248	16	7,0	25,1	21,0
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	16	26	9	58,8	106	120	14	13,2	15,2	21,3
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	67	68	2	2,5	266	269	3	1,2	25,0	25,3
<i>IFAP</i>	49	40	-9	-19,1	380	261	-119	-31,2	13,0	15,3
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	24	22	-2	-9,0	81	100	19	23,5	29,9	22,0
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	61	50	-11	-18,2	141	189	48	33,8	43,4	26,5
<i>Contribuições e quotas para organizações internacionais</i>	1	2	1	-	82	55	-27	-32,7	0,9	3,5
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	4	9	6	-	25	41	16	62,5	14,6	23,2
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	44	44	-	0	90	90	-	-	49,1
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	11	11	0	0,3	41	43	2	5,1	26,5	25,3
<i>IEFP</i>	13	12	-1	-7,2	73	81	8	10,8	18,4	15,4
<i>INEM</i>	8	10	2	27,5	37	38	1	3,0	21,8	27,0
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	22	26	5	21,8	58	62	4	7,4	37,3	42,3
<i>Fundo Ambiental</i>	15	1	-14	-93,0	183	171	-12	-6,4	8,3	0,6
<i>Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil</i>	13	10	-3	-22,0	91	56	-35	-38,7	14,0	17,9
Segurança Social	5 263	5 537	273	5,2	24 007	25 165	1 158	4,8	21,9	22,0
Administração Regional e Local	147	141	-6	-3,8	709	701	-8	-1,1	20,7	20,1
Total	8 396	8 751	355	4,2	38 461	39 916	1 456	3,8	21,8	21,9
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	2 007	2 162	155	7,7	9 721	9 924	203	2,1	20,6	21,8
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	684	574	-110	-16,1	1 729	1 867	138	8,0	39,5	30,7
Total (antes de ajustamentos)	8 528	8 858	331	3,9	38 341	39 916	1 576	4,1	22,2	22,2

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

6.3 Despesa de capital

70. O montante inscrito no OE/2020 para despesas de capital é 8089 M€, o que reflete um aumento de 34,5% em relação à execução provisória de 2019. O investimento orçamentado (6235 M€) corresponde a cerca de 77% da dotação inscrita para a globalidade das despesas de capital.

71. Até ao final do 1.º trimestre de 2020, o investimento cresceu 17,7% face ao período homólogo, o que compara com a previsão de 31,9% para o crescimento orçamentado no OE/2020. Excluindo a despesa com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal, a despesa em investimento para 2020 orçamentada no OE/2020 é de 4753 M€, o que reflete um crescimento de 42,9%.²¹ A execução até março de 2020 situou-se em 603 M€, ou seja, um aumento de 26,6% em relação ao trimestre homólogo. Relativamente aos programas orçamentais que registam os principais montantes orçamentados, destaca-se o P007—Defesa e o P016—Saúde com valores orçamentados de 358 M€ e 360 M€, respetivamente. Até março de 2020, o investimento no programa orçamental P016—Saúde situou-se em 56 M€, refletindo um aumento de 78,4%, o qual reflete apenas um grau de execução de 15,5% do investimento aprovado no OE/2020.

²¹ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2020 inclui a dotação inicial em despesas de investimento no valor de 1820 M€, destacando-se o montante da componente concessões e subconcessões a PPP (1482 M€). Até março de 2020, a execução desta componente principal da despesa de investimento foi de 497 M€, que compara com o valor de 436 M€ no trimestre homólogo.

Tabela 13 – Investimento das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central, dos quais:	492	657	165	33,6	2 677	3 920	1 243	46,4	18,4	16,8
Infraestruturas de Portugal (IP)	366	416	49	13,5	1 624	1 820	196	12,1	22,6	22,8
Concessões ¹	351	371	20	5,7	1 402	1 482	80	5,7	25,0	25,0
Outros investimentos da IP	16	45	29	-	222	338	116	52,4	7,1	13,4
Defesa	11	61	50	-	335	358	23	7,0	3,3	17,1
Saúde	31	56	25	78,4	151	360	209	-	20,7	15,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	11	16	6	52,1	120	187	67	56,2	8,8	8,6
Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar	2	8	6	-	39	77	37	94,1	5,6	10,9
EDIA	1	3	1	85,0	8	43	35	-	16,5	5,9
Programas Polis	3	4	1	55,7	20	64	44	-	13,1	6,3
CP - Comboios de Portugal	3	2	-1	-39,5	23	34	11	46,1	15,1	6,2
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	5	7	1	27,7	31	37	6	19,5	16,9	18,1
Metro do Porto	3	4	1	35,1	13	100	87	-	22,0	3,8
Metropolitano de Lisboa	3	56	54	-	13	131	118	-	23,0	43,2
Dotação centralizada: contrapartida pública nacional global ²	-	-	-	-	-	50	-	-	-	-
Segurança Social	1	1	0	38,4	30	56	26	87,5	2,5	1,9
Administração Regional e Local	335	316	-19	-5,7	2 021	2 259	239	11,8	16,6	14,0
Total	827	973	146	17,7	4 728	6 235	1 507	31,9	17,5	15,6
Sub total, sem concessões da IP	476	603	126	26,6	3 325	4 753	1 428	42,9	14,3	12,7
Por memória (antes de ajustamentos):										
Infraestruturas de Portugal (IP)	452	542	90	20,0	1 624	1 820	196	12,1	27,8	29,8
Concessões ¹	436	497	61	14,0	1 402	1 482	80	5,7	31,1	33,5
Outros investimentos da IP	16	45	29	-	222	338	116	52,4	7,1	13,4
Total (antes de ajustamentos)	912	1 100	187	20,5	4 728	6 235	1 507	31,9	19,3	17,6

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 1– Despesa infra-anual linearizada pelos motivos e nos termos expostos no fator de ajustamento 6 da Caixa 1. O fluxo desta variável abaixo apresentado sob memória não está ajustado. 2– A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (50 M€) que visa a execução no âmbito de outros ministérios (reforço da capacidade de cofinanciamento de projetos do Portugal 2020).

72. O montante orçamentado no OE/2020 para transferências de capital é de 1403 M€, refletindo um acréscimo de 16,6%, sobretudo devido aos contributos esperados do IFAP e da Fundação para a Ciência e Tecnologia (Tabela 14).²² As transferências de capital pagas a entidades exteriores às AP durante o primeiro trimestre aumentaram acima do previsto no OE/2020 (34,2% em comparação com 16,6%). Do total de 244 M€ pagos pela AdC nos primeiros três meses, a maior parcela (81 M€) saiu da conta do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo para o Banco de Portugal. Esta transferência corresponde à devolução de contribuições determinada no âmbito do Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto, o qual visa a criação de um sistema único de garantia de depósitos a nível nacional.²³ O IFAP e a FCT efetuaram as segunda e terceira maiores transferências deste subsector no trimestre. Destaca-se, também, a redução de 12 M€ na execução de comissões e encargos suportados pelo orçamento do Ministério das Finanças — contribuições destinadas a organizações internacionais e ajudas a refugiados na Turquia. Já as Administrações Subnacionais pagaram 78 M€.

Tabela 14 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2019	2020	M€	%	2019	OE/2020	M€	%	2019	OE/2020
Administração Central, dos quais:	167	244	78	46,7	819	1 044	224	27,4	20,3	23,4
Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu	0	0	0	-	124	120	-4	-2,9	0,0	0,0
Comissões e outros encargos: Min. Finanças	34	23	-12	-33,8	89	75	-14	-16,2	38,4	30,4
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo	0	81	81	-	0	81	81	-	-	100,0
IAPMEI	7	9	2	28,9	53	69	16	29,5	13,7	13,6
Fundação para a Ciência e Tecnologia	52	60	8	15,2	196	256	61	31,0	26,7	23,5
IFAP	67	69	2	2,4	269	418	149	55,6	25,0	16,4
Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético	0	0	0	-	51	0	-51	-100,0	0,0	-
Segurança Social	0	0	0	183,4	5	17	12	238,4	1,8	1,5
Administração Regional e Local	74	78	4	6,0	379	343	-36	-9,6	19,5	22,9
Total	241	323	82	34,2	1 203	1 403	200	16,6	20,0	23,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

²² Em 2019, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos, tendo a gestão flexível reafectado 51 M€ daquela rubrica para a de transferências de capital.

²³ Ainda no âmbito deste Decreto-Lei e para o mesmo fim, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo efetuou uma transferência de capital no montante de 133 M€ para o Fundo de Garantia de Depósitos (esta entidade é um Serviço e Fundo Autónomo e, por isso, esta despesa não consta da Tabela 14).

7 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

73. Neste capítulo é analisada a execução orçamental do 1.º trimestre de 2020 dos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), contando, para o efeito, com os referenciais anuais da execução provisória de 2019, da Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020), bem como com os dados disponíveis para a CGA no OE/2020 aprovado. Os dados da execução mensal de março (2019 e 2020) são os disponibilizados na Síntese de Execução Orçamental da DGO, no documento "Execução Orçamental" e em estatísticas publicadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no portal Internet da Segurança Social. Adicionalmente, é incorporada na análise informação complementar disponibilizada pelo MF no seu recente relatório [PE/2020](#).

74. A título excecional, o referencial anual de 2020 com o qual comparar a execução deste ano do subsector Segurança Social não pode ser o orçamento aprovado. Com efeito, o IGFSS e a DGO ainda não disponibilizaram a conta inicial da Segurança Social integrada no OE/2020 aprovado pela Assembleia da República.²⁴ Por isso, a UTAO usou a melhor informação alternativa para este efeito, que é a POE/2020. Já no caso da CGA, está disponível e foi utilizada a conta de abertura correspondente ao OE/2020 aprovado.

7.1 Segurança Social

75. A apreciação às contas deste subsector das AP é decomposta em três subsecções. A Subsecção 7.1.1 apresenta uma introdução às medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos económicos negativos resultantes da pandemia COVID-19 que tem impacto neste subsector. A Subsecção 7.1.2 procede à análise agregada da execução orçamental e a Subsecção 7.1.3 aprecia as contribuições das pelos sistemas previdencial e de proteção social de cidadania.

7.1.1 Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: exercício prospetivo

76. Durante os meses de março e abril foi aprovado e legislado um vasto número de medidas extraordinárias para face aos efeitos económicos negativos decorrentes da doença COVID-19. Nesse sentido, a UTAO realizou um trabalho de compilação das medidas que foram adotadas e que se encontram descritas no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas.

77. Uma boa parte das principais medidas aprovadas tem impacto orçamental no subsector da Segurança Social. O teor das medidas adotadas permite antecipar a ocorrência de impactos diretos na execução de 2020, tipicamente negativos na receita e positivos na despesa. É provável que a execução acumulada em 31 de dezembro se venha a revelar muito diferente da que foi projetada no OE/2020 aprovado em fevereiro.

78. Com efeito, na receita irão incidir medidas de isenção temporária do pagamento de contribuições, deferimento de pagamento de contribuições do 2.º trimestre de 2020 e a suspensão durante três meses dos pagamentos de planos prestacionais e processos de execução contributiva, que acarretarão, essencialmente, a diminuição da receita com contribuições para a Segurança Social. De notar que se

²⁴ Ao contrário do que tem sido prática em anos anteriores, a execução orçamental de março de 2020 da Segurança Social não incluiu os referenciais anuais decorrentes do orçamento aprovado para o ano vigente. A Síntese de Execução Orçamental de março de 2020 produzida pela DGO e a elaborada pelo IGFSS, apresentam dados incoerentes na coluna "OSS 2020 corrigido". Como tal, na análise às contas da execução de março de 2020 do subsector da Segurança Social, a UTAO manteve os referenciais anuais presentes na POE/2020.

registará um incremento substancial nas verbas transferidas pelo Orçamento do Estado para financiar medidas a liquidar junto dos beneficiários através do subsector da Segurança Social.

79. O aumento da despesa face ao previsto no orçamento da Segurança Social para 2020 será reflexo, principalmente, de um conjunto de medidas destinadas a empresas em situação de crise, como os apoios extraordinários à manutenção, suspensão de contrato ou redução de trabalho (*lay-off* simplificado), incentivo financeiro extraordinário para formação profissional e apoio à normalização da atividade. Adicionalmente, foi previsto um apoio á redução de atividade económica de trabalhadores independentes, bem como a comparticipação financeira por parte da Segurança Social, através da prestação de subsídio por doença nas situações de isolamento profilático e da prestação de parentalidade no apoio às famílias para trabalhadores por conta de outrem devido à interrupção letiva. De salientar também com impacto no aumento da despesa, a medida de prorrogação automática das prestações por desemprego, complemento solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção, assim como o aumento da comparticipação financeira para 2020 no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário.

80. No Programa de Estabilidade de 2020, são apresentadas estimativas de impacto orçamental das principais medidas. O relatório do PE/2020 veio dar a conhecer a previsão de impacto orçamental direto (*i.e.*, sem efeitos induzidos pela economia) para um conjunto de medidas. No entanto, a maioria é estimada apenas para um mês de execução, sem informação no PE suficiente para se saber quão representativo do impacto anual serão essas estimativas. Com esta condicionante na interpretação dos números, recordam-se aqui alguns. O MF estima que a medida de apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho em empresas em situação de crise empresarial (*lay-off* simplificado) terá um impacto mensal direto de 563 M€, sendo que a medida de apoio aos trabalhadores que se encontram em casa a acompanhar os filhos até aos 12 anos devido ao encerramento das escolas terá um impacto orçamental de 133 M€ por mês. Já o incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade económica das empresas que recorram ao *lay-off* simplificado, poderá custar 508 M€, a ser pago uma única vez a cada empresa. De referir que, no tocante às medidas de isolamento profilático (baixa por doença) e o subsídio de doença (no âmbito da COVID-19), os encargos mensais estimados correspondem a 110 M€ e 155 M€, respetivamente. Para o apoio extraordinário a trabalhadores independentes e sócios gerentes prevê-se um encargo mensal 60 M€ e, para o custo da medida de incentivo à formação profissional, estima-se 8 M€ por mês. Adicionalmente, é estimado que a assistência a filhos e netos, bem como os encargos decorrentes da prorrogação automática dos subsídios de desemprego e outras prestações sociais, custem cerca de 9 M€, não sendo referida a periodicidade deste encargo no relatório do MF. É importante referir que o PE só disponibilizou estimativas para impactos diretos das medidas adotadas. Não só ficaram de fora os efeitos adicionais em cada medida provocados pela repercussão da mesma nas trocas entre agentes e estes e as AP (os chamados "efeitos induzidos"), como não foram contemplados nas contas do PE os efeitos orçamentais decorrentes do funcionamento livre dos estabilizadores automáticos.²⁵ Na conta da Segurança Social, este mecanismo afeta a receita contributiva e a despesa com a prestação de desemprego.

81. A análise do impacto da pandemia e das medidas de política COVID-19 nas contas da Segurança social ficará prejudicada sem o relato segregado destes efeitos. Como se percebe, as rubricas em que aquele impacto recairá são as mesmas em que serão registadas inúmeras outras transações que nada têm a ver com a pandemia nem com as medidas de política para fazer face aos seus malefícios na saúde das pessoas e na economia. A UTAO já apelou à DGO para implementar um método de relato que permita aos analistas conhecer, em separado, a execução do que é COVID-19 e do que não é COVID-19 — ver informação na Secção 3.4 deste relatório.

82. A análise da execução orçamental de março corresponde ao primeiro momento, em que, de uma forma ainda ténue, se podem observar os primeiros impactos da aplicação das medidas extraordinárias tomadas para contrariar os malefícios na saúde e na economia provocados pela pandemia COVID-19. A justificação para o motivo da execução orçamental de março apresentar impactos poucos

²⁵ A nota de rodapé 13, p. 24, e o texto a que ela se refere explicam o que são um "estabilizador automático" e o seu funcionamento livre.

significativos das medidas adotadas é o facto destas medidas datarem, essencialmente, da segunda quinzena de março e de a produção de efeitos orçamentais não ser imediata — explicação mais desenvolvida no parágrafo 3, p. 4. A maioria destas medidas não é de atribuição automática. Assim sendo, a execução orçamental de março reflete impactos pouco significativos. Na medida do possível, a análise seguinte fará referências específicas a algumas medidas, de forma a melhor interpretar a leitura dos dados da execução orçamental do subsector da Segurança Social no primeiro trimestre.

7.1.2 Execução consolidada

83. Esta subsecção apresenta e analisa nos parágrafos seguintes a execução agregada orçamental da Segurança Social, entre janeiro e março de 2020.

84. Antes do ajustamento da UTAO, o saldo global da Segurança Social acumulado no primeiro trimestre de 2020 é positivo, embora inferior ao apurado no período homólogo. A execução orçamental até março evidencia, em termos acumulados, um saldo global positivo de 1159 M€ (Tabela 15 e parte superior da Tabela 16), o que representa uma diminuição de -8,0% (-101 M€) em relação ao saldo obtido em período homólogo de 2019 (1260 M€), parte superior da Tabela 16). Esta variação homóloga negativa excede o decréscimo de 2,8% projetado no referencial anual (POE/2020). Este resultado evidencia o comportamento da receita efetiva com um crescimento de 3,8%, abaixo do orçamentado para o conjunto do ano (6,8%), em reflexo de: desempenho um pouco abaixo do previsto da rubrica de contribuições e quotizações (5,4% na execução do trimestre contra 6,3% na meta anual, evolução substancialmente abaixo do ritmo projetado para a receita de fundos europeus (24,3% contra 74,5%) e ausência da transferência de IRC para o subsector (0% contra 89,7%). No que diz respeito à despesa efetiva, o acréscimo de 6,3% é inferior ao limite de 7,8% inscrito na POE/2020, sendo esta variação justificada pelo desempenho da rubrica de pensões com um crescimento ligeiramente acima ao projetado para 2020 (4,9% que compara com 4,5%) e com a evolução das rubricas relativas ao subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-2,2%), ação social (5,3%) e despesas com ações de formação profissional (44,3%) que registaram execuções abaixo do referencial projetado para 2020 (0,8%, 10,1% e 110,1%, respetivamente, parte superior da Tabela 16).

85. A execução do subsector não é linear ao longo do ano, mas em março registou-se o menor excedente mensal do trimestre. Como se pode verificar na Tabela 15, a execução do mês de março revela o saldo mensal com menor excedente orçamental desde o início do ano de 2020. Este resultado mensal é influenciado, essencialmente, pela quebra, face ao mês de fevereiro, da receita efetiva em virtude da diminuição da receita com contribuições e quotizações. Este dado pode evidenciar, de uma forma ainda ligeira, efeitos de algumas medidas de política COVID-19. Este aspeto é analisado com maior detalhe no parágrafo 87.

Tabela 15 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados
(em milhões de euros)

	jan/20	fev/20	mar/20	Total
Receita Efetiva	2754	2474	2272	7500
Contribuições e quotizações	1732	1471	1367	4570
Transferências do OE	712	696	696	2105
Transferências do Fundo Social Europeu	221	91	110	422
Despesa Efetiva	2180	2108	2053	6341
Pensões	1290	1269	1268	3827
Prestações de desemprego	107	105	102	314
Ação Social	144	146	149	439
Ações de Formação Profissional	130	113	61	304
Saldo Global	575	366	218	1159

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, S.A. e cálculos da UTAO.

86. Após o ajustamento pela UTAO dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social até março de 2020, regista um excedente inferior em 5,2% ao observado no período homólogo de 2019. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2019 -2020 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intra-anual entre um ano e outro: i) expurgo do saldo de fundos europeus (transferências do Fundo Social Europeu, via programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), via Programa Operacional de Apoio às Pessoas

Mais Carenciadas, em ambos os casos destinadas a beneficiários fora do sector das AP) por forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); iii) retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI); iv) alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa em 2019 (Caixa 1). Após a introdução dos respetivos ajustamentos, que se traduz na diminuição de receita no montante de 95 M€, o saldo global da Segurança Social ajustado registado no primeiro trimestre de 2020, passa para 1064 M€, inferior em 58 M€ (- 5,2%) (parte inferior da Tabela 16, linha 6.A.) ao observado no período homólogo de 2019 (1122 M€).

Tabela 16 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Março		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2019	2020	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	Ex. Provis. 2019	POE/2020	POE/2020 Tvh (%)	POE/2020
1. Receita Corrente - da qual:	7 223	7 500	3,8	3,8	29 438	31 498	7,0	23,8
Contribuições e quotizações	4 336	4 570	5,4	3,2	18 366	19 529	6,3	23,4
Transf. correntes da Ad. Central	2 226	2 183	-1,9	-0,6	9 085	9 383	3,3	23,3
— Financ. da LBSS	1 747	1 747	0,0	0,0	6 987	6 927	-0,9	25,2
— Adicional IRC	33	0	-100,0	:	199	377	89,7	0,0
— Transf. OE regime subst. Bancário	113	110	-2,5	0,0	447	437	-2,3	25,2
— IVA Social	214	214	0,0	0,0	854	883	3,4	24,2
Transferência do FSE	339	422	24,6	1,2	851	1 469	72,5	28,7
Transferência do FEAC	2	2	0,0	0,0	24	58	148,5	3,4
Outras receitas correntes	260	262	0,7	0,0	864	826	-4,4	31,8
2. Receita de Capital	0	0	-92,0	0,0	59	12	-79,5	0,3
3. Receita Efetiva (1+2)	7 224	7 500	3,8	3,8	29 497	31 510	6,8	23,8
4. Despesa Corrente - da qual:	5 963	6 340	6,3	6,3	26 655	28 727	7,8	22,1
Prestações Sociais - das quais:	5 176	5 452	5,3	4,6	23 686	24 901	5,1	21,9
Pensões, das quais:	3 647	3 827	4,9	3,0	17 399	18 187	4,5	21,0
— Sobrevivência	516	537	4,1	0,4	2 455	2 559	4,2	21,0
— Invalidez	245	261	6,6	0,3	1 164	1 188	2,0	22,0
— Velhice	2 815	2 956	5,0	2,4	13 442	14 103	4,9	21,0
— Parc. de atual. extraordinária de pensões	71	72	1,5	0,0	338	338	0,0	21,4
Sub. familiar a crianças e jovens	189	197	4,2	0,1	795	830	4,4	23,8
Subsidio por doença	158	167	6,2	0,2	612	642	5,0	26,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	321	314	-2,2	-0,1	1 188	1 198	0,8	26,2
Complemento Solidário p/ Idosos	54	54	-0,8	0,0	216	235	8,9	22,9
Prestação Social de Inclusão	73	101	38,4	0,5	346	402	16,2	25,1
Prestações de parentalidade	143	160	11,9	0,3	596	664	11,4	24,0
Outras prestações	82	108	31,4	0,4	389	396	1,8	27,3
Ação social	417	439	5,3	0,4	1 797	1 991	10,8	22,0
Rendimento Social de Inserção	91	84	-6,9	-0,1	348	356	2,2	23,7
Pensões do Regime Sub. Bancário	115	112	-2,5	0,0	456	438	-3,8	25,6
Transferências correntes	350	359	2,5	0,1	1 287	1 372	6,6	26,2
Ações de Formação Profissional	211	304	44,3	1,6	760	1 597	110,1	19,0
— c/ suporte no FSE	188	283	50,5	1,6	696	1 482	112,8	19,1
5. Despesa de Capital	1	1	43,3	0,0	34	52	54,4	2,3
6. Despesa Efetiva (4+5)	5 964	6 341	6,3	6,3	26 689	28 779	7,8	22,0
7. Saldo Global (3-6)	1 260	1 159	-8,0	:	2 808	2 731	-2,8	:
Por memória: após ajustamentos								
1.A Receita Corrente - da qual:	7 086	7 405	4,5	4,4	29 150	31 002	6,4	23,9
Contribuições e quotizações	4 336	4 570	5,4	3,2	18 366	19 529	6,3	23,4
Transf. correntes da Ad. Central	2 192	2 183	-0,4	-0,1	8 886	9 006	1,4	24,2
— Financ. da LBSS	1 747	1 747	0,0	0,0	6 987	6 927	-0,9	25,2
— Adicional IMI	8	0	-100,0	-0,1	123	283	129,8	0,0
Transferência do FSE/FEAC	341	424	24,5	1,2	851	1 527	79,4	27,8
3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)	7 086	7 405	4,5	4,4	29 209	31 014	6,2	23,9
4.A Despesa corrente	5 963	6 340	6,3	6,3	26 655	28 727	7,8	22,1
Pensões	3 647	3 827	4,9	3,0	17 399	18 187	4,5	21,0
— Sobrevivência	516	537	4,1	0,4	2 455	2 559	4,2	21,0
— Invalidez	245	261	6,6	0,3	1 164	1 188	2,0	22,0
— Velhice	2 815	2 956	5,0	2,4	13 442	14 103	4,9	21,0
— Ações de formação prof. c/ suporte no FSE	188	283	50,5	1,6	696	1 482	112,8	19,1
5.A Despesa efetiva	5 964	6 341	6,3	6,3	26 689	28 779	7,8	22,0
6.A. Saldo Global (3A - 6A)	1 122	1 064	-5,2	:	2 520	2 235	-11,3	:

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritas na Caixa 1. (ii) O referencial anual para 2019 corresponde à execução provisória disponibilizado na Síntese de Execução Orçamental referente ao mês de dezembro de 2019. (iii) Os referenciais anuais indicados para 2020 constam do relatório do MF que acompanhou a POE/2020.

87. Em março, o crescimento da receita acumulada com contribuições e quotizações registou uma desaceleração notável, que levanta a dúvida sobre a presença de um efeito COVID. A UTAO crê haver duas explicações. A receita acumulada com contribuições e quotizações nos primeiros três meses de 2020 ascendeu a 4570 M€, o que representou um aumento de 5,4% face ao período homólogo (parte inferior da Tabela 16 e Gráfico 9), sendo esta variação abaixo da taxa de crescimento prevista na POE/2020 (6,3%). De notar que a variação homóloga mensal entre março de 2019 e 2020 se situou em + 0,9%, ou seja, a receita com contribuições e quotizações em março de 2020 é praticamente idêntica à registada em março do ano anterior, interrompendo um crescimento constante ao longo dos últimos 14 meses (Gráfico 9). Esta desaceleração substancial leva, naturalmente, a perguntar se o súbito aparecimento de um problema de liquidez nas empresas é a sua causa. É conhecido de crises económicas anteriores o dilema de muitos empregadores entre pagar salários e pagar impostos e contribuições sociais. Como se nota no Capítulo 1, março é um mês em que vários indicadores de conjuntura já sinalizam uma inversão séria. Por isso, apesar da melhoria dos mecanismos de dissuasão de fraude e evasão fiscal e contributiva, não custa a acreditar que muitas empresas tenham deixado de pagar em março as contribuições sociais devidas pelo trabalho prestado em fevereiro. Este argumento não serve, contudo para explicar a ligeira desaceleração que já se nota em fevereiro (Gráfico 9). Uma coisa é certa. Não foram as medidas de política anti-COVID-19 tomadas em março que explicam as desacelerações de fevereiro e março na receita cobrada. As medidas 14 e 20 recenseadas no Anexo 4 preveem o adiamento no pagamento destas contribuições, mas apenas das que forem devidas no segundo trimestre. No entanto, também é possível argumentar a favor da ação de outro fator explicativo para aquela desaceleração, que nada tem a ver com a pandemia nem as medidas de política. Decorre da melhoria sustentada do mercado de trabalho ao longo de um período relativamente longo de mais de cinco anos. A taxa de desemprego foi 16,3% no final do quarto trimestre de 2012. E caiu sucessivamente até estabilizar em 6,7% no final de 2018, no final de 2019 e no final do primeiro trimestre de 2020. Como não tem havido inflação notável nos salários, é natural que a receita de contribuições sociais não pudesse continuar a crescer acima dos 6% todos os meses, em termos homólogos; haveria um momento em que tenderia a estabilizar. Portanto, sem uma investigação especializada ao que sucedeu em março, **a UTAO crê que são admissíveis as duas explicações para a desaceleração em fevereiro e, sobretudo, em março, no crescimento da cobrança de contribuições para a Segurança Social — não pagamento voluntário de contribuições pelos empregadores em março e estabilização da receita após vários trimestres com a taxa de desemprego sem alteração sensível.**

Gráfico 9 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

88. Até março, as transferências correntes provenientes do OE e o fluxo de transferências do resto do mundo encontram-se abaixo do projetado na POE/2020. As transferências da Administração Central, expurgando o efeito decorrente da transferência referente à consignação de receita de IRC ao FEFSS em 2019 e 2020 (33 M€ e sem verba, respetivamente) regista uma diminuição (- 0,4%) quando comparado com o período homólogo de 2019 e inferior ao referencial implícito na POE/2020 (1,4%) — parte inferior da Tabela 16). Desagregando por rubricas, é verificável que a transferência relativa ao IVA social no montante de 214 M€ (+0,0%) se encontra abaixo do previsto, assim como a transferência no âmbito

do regime substitutivo bancário, que se fixou em 110 M€ (- 2,5%),²⁶. A transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 1747 M€ (0,0%), permanece ligeiramente acima da projeção da POE/2020. As transferências correntes provenientes do exterior, no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), registaram crescimento homólogo de 24,5%, expressivamente abaixo do nível previsto na POE/2020, 79,4% (parte inferior da Tabela 16). A UTAO vem assinalando que a execução mensal desta rubrica abaixo do referencial previsto é recorrente ao longo dos últimos exercícios orçamentais.

89. A evolução da despesa com pensões denota um crescimento ligeiramente acima da previsão no POE/2020. Até março, a despesa com pensões fixou-se em 3827 M€, o que representou um crescimento homólogo de 4,9%, sendo este ligeiramente acima do teto de 4,5% previsto na POE/2019 (Tabela 16). Este incremento é explicado pela evolução em linha com os referenciais anuais na rubrica de maior dimensão (despesa com pensões de velhice), que se fixou em 2956 M€, representando um acréscimo de 5,0%, que compara com o referencial de 4,9% previsto na POE/2020. A despesa com pensões de sobrevivência ascendeu a 537 M€, um acréscimo de 4,1% face a 2019 e a despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 261 M€, o que representou um crescimento de 6,6%, superando a previsão (+2,0%) inscrita na POE/2020.

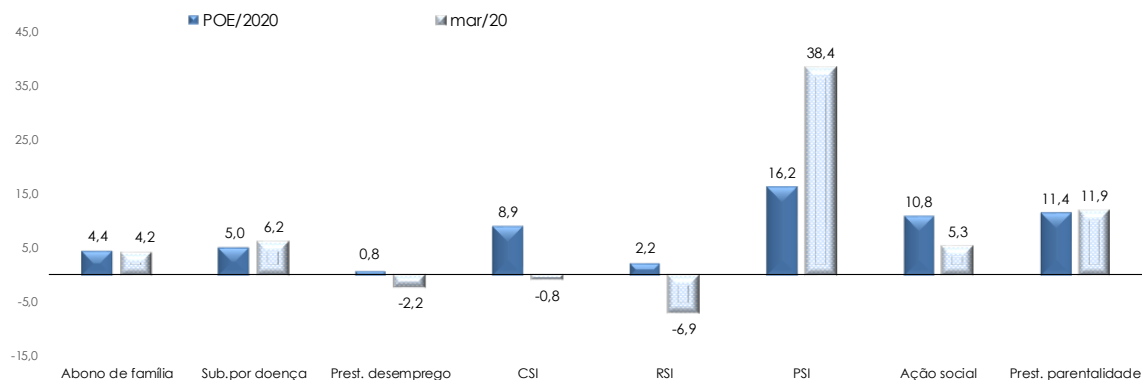
90. A execução orçamental da maioria das rubricas de prestações sociais não apresenta desvios assinaláveis face ao previsto na POE/2020, não refletindo o impacto orçamental de medidas adotadas. No primeiro trimestre de 2020, a despesa com prestações sociais, excluindo pensões, atingiu 1625 M€, o que representou um aumento de 6,3%, ou seja + 97 M€ do que no período homólogo, encontrando-se este valor abaixo da previsão de acréscimo de 6,8% inscrita na POE/2020. Este resultado reflete, por um lado, a execução orçamental da maioria das rubricas sem desvios assinaláveis face às metas orçamentais (Gráfico 10), e o facto das prestações sociais deste tipo mais volumosas evoluírem abaixo da previsão contida na POE/2020. Neste particular, até março, a rubrica de subsídio de desemprego e apoio ao emprego registou a despesa acumulada de 314 M€, o que representou menos 2,2% do que no período homólogo anterior, contrariando o acréscimo previsto na POE/2020 (+ 0,8%) — vide Gráfico 11. Este efeito é explicado pela redução média de 4029 beneficiários em termos homólogos. Estes dados não refletem o aumento verificado em março (face ao mês anterior) de desempregados registados²⁷ (+28199;+8,9%), em consequência do impacto inicial no emprego da pandemia de COVID-19 (Gráfico 12). Registaram-se, ainda, variações negativas na prestação de rendimento social de inserção (84 M€; - 6,9%) e no complemento solidário para idosos (54 M€; - 0,8%). Abaixo do referencial anual inscrito na POE/2020, mas com variação positiva face a março de 2019, situaram-se as despesas com abono de família (197 M€; +4,2%) e ação social (439 M€; 5,3%). Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 10), cresceram acima do previsto para o ano como um todo a despesa com a prestação social para a inclusão (PSI), e respetivo complemento,²⁸ (101 M€; + 38,4%), as prestações de parentalidade (160 M€; 11,9%) e o subsídio por doença (167 M€; 6,2%). De notar que as prestações de parentalidade, subsídio por doença e ação social não revelam, ainda, impactos orçamentais visíveis de medidas extraordinárias aprovadas no âmbito da pandemia COVID-19, nomeadamente relacionadas com o apoio às famílias para trabalhadores por conta de outrem devido ao encerramento das escolas, ao isolamento profilático, e ao aumento da comparticipação financeira para 2020, no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário (medidas 8,10 e 36 no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas).

²⁶ No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

²⁷ De acordo com o [conceito do IEFP, I.P.](#), desempregados registados correspondem a candidatos inscritos num Centro de Emprego com idade mínima de 16 anos (salvo as exceções previstas na Lei), que não tenham trabalhado, procuram um emprego como trabalhador por conta de outrem, estão imediatamente disponíveis e têm capacidade para o trabalho.

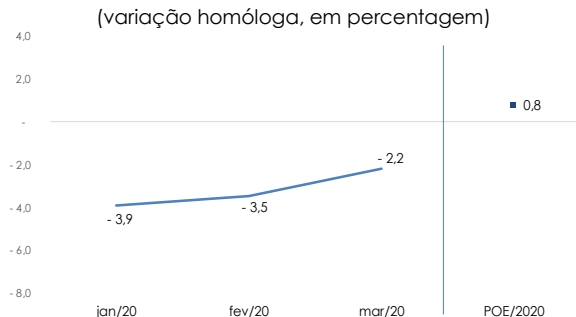
²⁸ O crescimento homólogo é justificado pela entrada em vigor do [Decreto-Lei 136/2019, de 6 setembro](#) que possibilitou o alargamento da PSI a criança e jovens com idade inferior a 18 anos, sendo que medida estava prevista para o 2.º semestre de 2019, de acordo com o artigo 132.º [da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro \(LOE 2019\)](#).

Gráfico 10 – Despesa com prestações sociais, excluindo pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



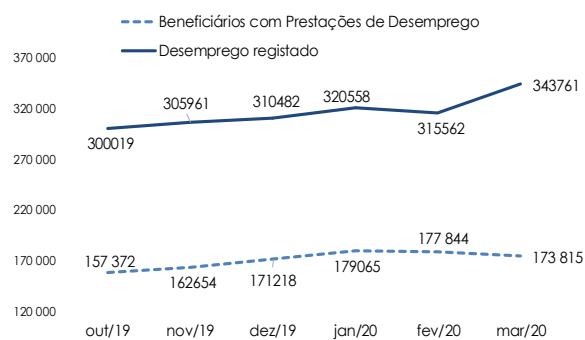
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) CSI — Complemento Solidário para Idosos; RSI — Rendimento Social de Inserção; PSI — Prestação Social para a Inclusão.

Gráfico 11 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

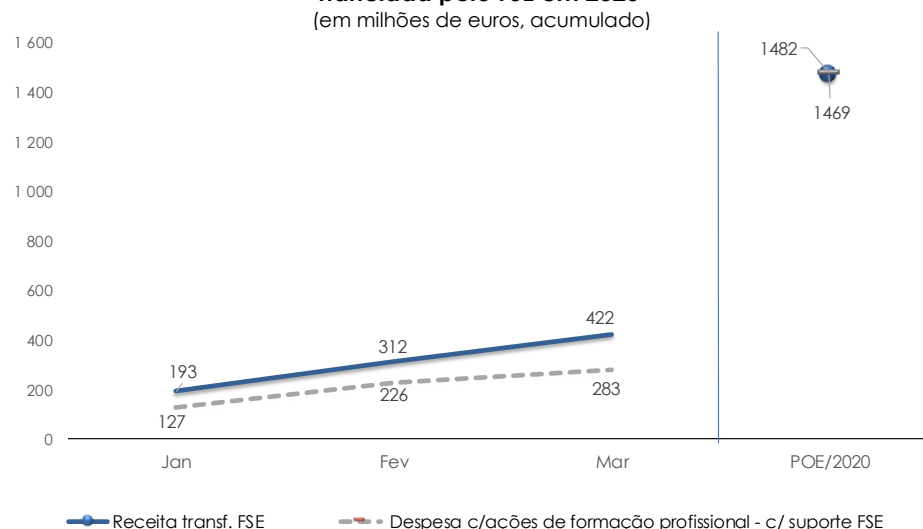
Gráfico 12 – Prestação de desemprego vs desemprego registado
(valores absolutos)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. e cálculos da UTAO.

91. No primeiro trimestre de 2020, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram níveis de crescimento homólogo acentuadamente abaixo das previsões implícitas na POE/2020. As transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) fixaram-se em 422 M€, o que corresponde, em termos homólogos, a um crescimento de 24,6%, bastante aquém da taxa de crescimento de 72,5 % prevista na POE/2020. A maioria das transferências comunitárias recebidas é direcionada para o financiamento de ações de formação profissional. Como tal, o valor acumulado de 283 M€ na despesa com esta rubrica revelou, em termos homólogos, um crescimento de 50,5%, que, apesar de ser expressivo, fica ainda distante dos limites previstos na POE/2020 (+112,8%) (vide Tabela 16 e Gráfico 13). A sobreorçamentação da receita e da despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus é uma prática recorrente ao longo dos anos, que é exposta anualmente pelos baixos graus de execução orçamental.

Gráfico 13 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2020



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

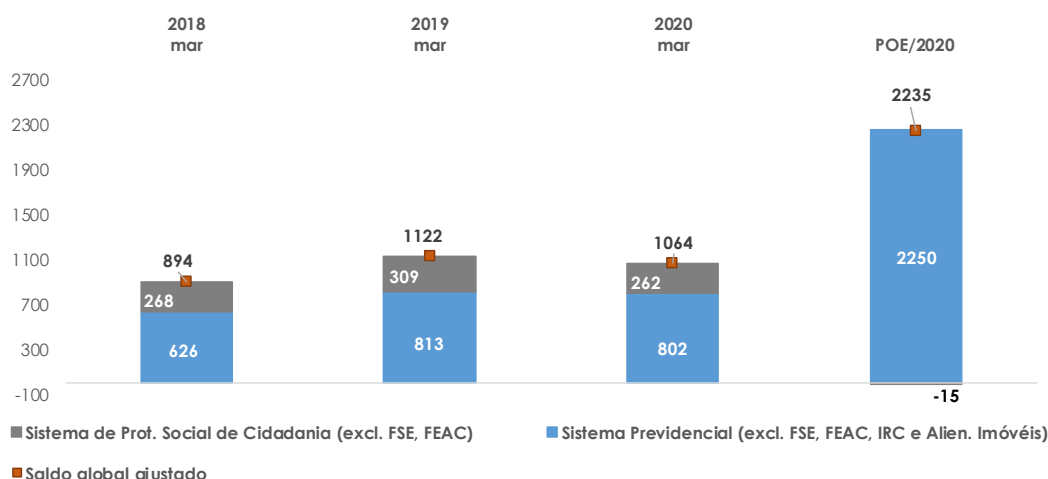
7.1.3 Análise por sistemas de proteção social

92. Este ponto desagrega o saldo global consolidado do subsector Segurança Social nos saldos globais dos sistemas de proteção social geridos pelas suas entidades. Os parágrafos seguintes decompõem esse número nos contributos dados por cada sistema de proteção social administrado pelo subsector, a saber: sistema previdencial e sistema de proteção de cidadania.

93. As medidas extraordinárias adotadas originam impactos orçamentais no sistema previdencial e no sistema de proteção de cidadania. Uma boa parte das principais medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos económicos negativos da doença COVID-19 tem impacto significativo na execução orçamental de 2020 no subsector da Segurança Social. Ao desagregar por sistemas, verificamos que estas medidas influenciam quer o sistema previdencial, quer o sistema de proteção de cidadania. No caso do sistema previdencial, as rubricas de despesa de subsídio de desemprego, prestação de parentalidade e subsídio por doença registarão certamente aumentos ao longo do ano acima do previsto, no sentido de fazer face ao incremento de beneficiários por via das medidas extraordinárias adotadas e dos efeitos da própria pandemia. No que diz respeito à receita com contribuições e quotizações, a mesma registará uma quebra, tendo em conta a possibilidade de isenção e deferimento do pagamento das respetivas contribuições. No entanto, os valores da compensação retributiva da responsabilidade da Segurança Social ao abrigo da medida denominada "lay-off simplificado" (medida 16 no Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas) serão financiados através de transferência do Orçamento do Estado.²⁹ No sistema de proteção de cidadania existirá impacto orçamental nas rubricas de despesa que são afetadas pela medida de prorrogação automática de prestações (RSI, CSI e subsídio social de desemprego) e pelo incremento na rubrica ação social por via do aumento da comparticipação, em 2020, nos contratos de cooperação com as instituições de sector social e solidário, (medida 25 e 36 do Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos).

²⁹ De acordo com Artigo 16.º do [Decreto-Lei n.º 10-G/2020](#).

Gráfico 14 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (ajustado)
(em milhões de euros, acumulado)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os saldos apurados baseiam-se nos dados de 2018, 2019 e 2020 da execução orçamental provisória de cada ano e o referencial anual indicado para 2020 é a previsão inicial da POE/2020. (ii) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: a) alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa, em 2019 b) transferências do FSE para programas operacionais do PT2020, e do FEAC para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; c) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao FEFSS. iii) O saldo global do FEFSS está integrado no saldo global do sistema previdencial e corresponde à diferença entre receitas (rendimentos de aplicações financeiras e transferência da OE referente à consignação do AIMI) e despesas de gestão do fundo.

94. O decréscimo homólogo no excedente da Segurança Social adveio do contributo do Sistema Previdencial e de Proteção Social de cidadania. Até março, o saldo da Segurança Social (ajustado) é excedentário devido aos contributos positivos do sistema previdencial e do sistema de proteção social de cidadania, em 802 M€ e 262 M€, respetivamente (Gráfico 14). No entanto, ao comparar estes resultados com o período homólogo de 2019, verifica-se uma diminuição no excedente do sistema previdencial (- 1,3%), contrariando o referencial de crescimento de 8,3% previsto na POE/2020, sendo que, no caso do sistema de proteção social de cidadania, a variação negativa registada em termos homólogos (- 15,3%), é inferior à redução projetada na POE/2020 (- 103,4%) (Tabela 17).

95. No sistema previdencial a receita cresceu a um ritmo inferior ao da despesa efetiva. Até março a execução orçamental do sistema previdencial, sem o contributo do FEFSS,³⁰ reflete um crescimento homólogo da receita efetiva de 6,8%, sendo esta variação abaixo do incremento de 8,6% previsto na POE/2020 (Tabela 17). Este resultado reflete a desaceleração registada no crescimento da receita com contribuições e quotizações que, pela primeira vez este ano, cresce abaixo do referencial para o ano como um todo projetado na POE/2020. Por outro lado, a despesa efetiva regista um crescimento homólogo de 8,2%, ligeiramente abaixo do previsto, por via dos contributos das rubricas de despesa com pensões e outras despesas.

96. A despesa efetiva no sistema de Proteção Social de Cidadania cresceu abaixo do previsto. No 1.º trimestre de 2020, as principais rubricas de despesa do sistema de Proteção Social de Cidadania registaram uma variação homóloga abaixo do previsto na POE/2020, nomeadamente despesas com Ação Social, Pensões por antecipação da idade de reforma e Rendimento Social de Inserção, contribuindo largamente para que a despesa efetiva acumulada até março registasse um incremento de 2,6%, evolução esta inferior à projeção de 6,6%, inscrita na POE/2020 (Tabela 17). Com estes dados, é possível verificar que ainda não é detetável o crescimento acentuado na despesa de algumas rubricas deste sistema, em virtude das medidas adotadas na mitigação dos efeitos da pandemia COVID 19 (explicação de efeitos esperados ao longo de 2020 no parágrafo 93).

³⁰ O FEFSS não é um sistema de proteção social, mas antes um instrumento financeiro para cobrir o risco de insuficiência na cobertura das responsabilidades da Segurança Social com pensões, sendo que a receita de rendimentos e impostos consignados e a despesa de gestão deste fundo são englobadas na consolidação das contas da Segurança Social. Nesta subsecção a UTAO procede ao cálculo do sistema previdencial com e sem o efeito do FEFSS Vide Tabela 17.

Tabela 17 - Execução orçamental da Segurança Social por sistema (ajustada)

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-Mar		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2019	2020	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	Ex. Provis. 2019	POE/2020	POE/2020 Tvh (%)	POE/2020
1.Sistema Previdencial								
Regimes Gerais								
Receita Efetiva - da qual:	4 716	5 038	6,8	6,8	19 849	21 552	8,6	23,4
Contribuições e quotizações	4 336	4 570	5,4	5,0	18 366	19 529	6,3	23,4
Transferências do OE	75	83	11,2	0,2	331	311	-5,8	26,6
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	36	38	5,2	0,0	171	173	1,6	21,7
Outras Receitas	270	347	28,5	1,6	982	1 620	65,0	21,4
Despesa Efetiva - da qual:	4 078	4 412	8,2	8,2	18 417	19 968	8,4	22,1
Pensões, das quais:	2 874	3 061	6,5	4,6	13 773	14 502	5,3	21,1
— Sobrevivência	435	454	4,2	0,5	2 073	2 171	4,7	20,9
— Invalidez	184	197	7,1	0,3	875	889	1,6	22,1
— Velhice	2 205	2 362	7,1	3,8	10 595	11 212	5,8	21,1
Subsídio de desemprego	255	256	0,4	0,0	953	932	-2,1	27,5
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	117	118	1,2	0,0	545	538	-1,3	22,0
Transf. para emprego, higiene e form. profissional	216	217	0,8	0,0	667	752	12,7	28,9
Subsídio por doença	158	167	6,2	0,2	612	642	4,9	26,1
Subsídio de parentalidade	143	160	11,9	0,4	596	643	7,8	24,8
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	23	21	-6,3	0,0	63	101	58,8	21,2
Outras despesas	293	411	40,4	2,9	1 209	1 868	54,5	22,0
Saldo Global Regimes Gerais	639	626	-1,9	:	1 431	1 584	10,7	:
Regimes Especiais								
Receita Efetiva - da qual:	115	112	-2,2	-2,2	456	446	-2,2	25,2
Transferência do OE - R.S. Bancário	113	110	-2,5	-2,4	447	437	:	:
Despesa Efetiva - da qual:	115	112	-2,5	-2,5	456	446	-2,2	25,1
Regime Substitutivo Bancário	113	110	-2,4	-2,4	447	437	-2,2	25,2
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	:	0	0	0	:
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFS	639	627	-1,9	:	1 432	1 584	10,6	:
FEFS								
Receita efetiva da qual:	176	177	0,8	:	653	685	4,8	25,9
AIMI	8	0	:	:	123	210	0,0	0,0
Despesa efetiva	1	2	5,7	:	7	18	:	8,5
Saldo Global FEFS	174	176	0,8	:	646	666	3,2	26,4
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFS	813	802	-1,3	:	2 077	2 251	8,3	:
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania								
Receita Efetiva - da qual:	2 081	2 079	-0,1	-0,1	8 271	8 329	0,7	25,0
Transferências do OE - LBSS	1 698	1 698	0,0	0,0	6 793	6 732	:	:
Receita de jogos sociais	57	57	0,8	0,0	239	233	-2,4	24,6
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	4	2	-35,7	-0,1	9	11	31,7	20,1
IVA social	214	214	0,0	0,0	854	883	3,4	24,2
Outras Receitas	109	108	-1,1	-0,1	377	469	24,6	22,9
Despesa Efetiva - da qual:	1 771	1 817	2,6	2,6	7 828	8 344	6,6	21,8
Complementos sociais	412	417	1,4	0,3	1 912	1 975	3,3	21,1
Ação Social	485	511	5,3	1,5	2 019	2 318	14,8	22,1
Pensões por antecipação da idade da reforma	154	137	-10,9	-0,9	682	702	3,0	19,6
Abono de Família	189	197	4,2	0,4	795	830	:	23,8
Subsídio social de desemprego	37	35	-6,2	-0,1	135	130	-3,6	27,1
Pensões sociais	113	105	-7,6	-0,5	552	511	-7,4	20,5
Rendimento social de inserção	91	84	-6,9	-0,4	348	356	2,2	23,7
Prestações por dependência	75	83	9,9	0,4	375	390	4,0	21,2
Prestações por deficiência, das quais:	108	136	25,3	1,5	509	571	12,2	23,7
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	73	101	38,4	1,6	346	402	16,2	25,1
Complemento Solidário para Idosos	54	54	-0,8	0,0	216	235	8,9	22,9
Outra despesa	54	57	6,1	0,2	287	327	13,8	17,6
Saldo Global	309	262	-15,3	:	443	-15	-103,4	:
Conciliação c/dados da Tabela 16								
Receita efetiva	-2	-1						
Despesa efetiva	-2	-2						
Saldo Global conciliado (=Tabela 16)	1 122	1 064						

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Conciliar os dados nesta tabela com os da Tabela 16 obrigou a UTAO a inserir as linhas de conciliação de receita e despesa no final da Tabela 17. Esta necessidade decorre do facto de haver uma ligeira discrepância entre os dados no Quadro 10 da Síntese da Execução Orçamental (DGO) e os dados de um ficheiro com desagregação de encargos da Segurança Social por sistemas recebido da DGO. (ii) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: a) alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa, em 2019; b) transferências do FSE para programas operacionais do PT2020, e do FEAC para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; c) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao FEFS. (iii) O saldo global do FEFS está integrado no saldo global do sistema previdencial e corresponde à diferença entre receitas (rendimentos de aplicações financeiras e transferência do OE referente à consignação do AIMI) e despesas de gestão do fundo.

7.2 Caixa Geral de Aposentações

97. Nesta secção é realizada a análise agregada à execução orçamental do primeiro trimestre de 2020 da Caixa Geral de Aposentações (CGA).

98. A execução orçamental da CGA em março de 2020 revela um saldo positivo não ajustado superior ao verificado no mesmo período do ano anterior. A CGA registou, até março, um saldo global positivo não ajustado de 179 M€, acima do observado no período homólogo (148 M€), contrariando, assim, a previsão estabelecida no OE/2020 para o conjunto do ano (- 68 M€) — parte superior da Tabela 18. Para este resultado contribuiu o facto do crescimento da receita efetiva (+7,9%) ter sido superior ao crescimento da despesa efetiva (+7,0%). Do lado da receita, é de salientar o crescimento acentuado da receita com contribuições e quotizações, contrariando o decréscimo previsto no OE/2020 (+7,1% contra - 2,7%), bem como o aumento da comparticipação do OE (+8,0%), acima do estabelecido no OE/2020 (+2,7%) e a execução da rubrica "outras receitas correntes" que inclui 15,5 M€ de juros recebidos pela CGA relativos a aplicações em títulos de dívida pública. O incremento acentuado na despesa efetiva é explicado pela evolução no pagamento de pensões e abonos a cargo da própria instituição (+7,0%). No entanto, e como se poderá verificar nos parágrafos seguintes, a introdução de um ajustamento para comparações homólogas no biénio permite uma leitura mais profunda desta rubrica.

99. Após a introdução do ajustamento, o saldo global apurado para a CGA é substancialmente superior ao do período homólogo. A UTAO, no caso da CGA, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em causa ao ajustamento do efeito da alteração, em 2019, do momento de contabilização das retenções e descontos incidentes sobre as pensões da CGA, com reflexo no lado da despesa da conta de 2019 (Caixa 1, ajustamento n.º 12) Na comparação entre as duas contas, só se verificam diferenças na despesa efetiva e no saldo global. Após a incorporação do ajustamento, a despesa efetiva no trimestre de 2020, cresceu apenas 1,1% face ao período homólogo de 2019, em linha com o previsto para o conjunto do ano no OE/2020 (+ 1,0%). O acréscimo na despesa efetiva (linhas 4A. da Tabela 18) resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,4%). Em relação ao saldo global, o valor apurado em 2020 corresponde a um excedente de 179 M€, superior em 151 M€ ao registado no período homólogo, que havia sido de + 28 M€ (linha 6A. da Tabela 18), e substancialmente superior ao projetado no Orçamento do Estado de 2020 (- 68 M€). A importância do ajustamento efetuado é visível ao comparar os valores de execução na linha "Pensões abonos da responsabilidade da CGA" nos blocos 4 e 4.A da Tabela 18. Sem ajustamento, as pensões, até março de 2020, teriam crescido a um ritmo muito superior, sendo esse resultado difícil de entender atendendo à estabilização no número de pensionistas e aos aumentos ordinários realizados durante o primeiro trimestre de 2020.

Tabela 18 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Março		Variação		Execução 2019	OE/2020	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2019	2020	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	2 205	2 379	7,9	7,9	9 985	10 082	1,0	23,6
Contribuições para a CGA	852	913	7,1	2,8	3 974	3 867	-2,7	23,6
Quotas e contribuições para a CGA	826	885	7,2	2,7	3 865	3 758	-2,8	23,6
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	1 322	1 420	7,4	4,4	5 809	5 957	2,6	23,8
Orçamento do Estado	1 205	1 301	8,0	4,4	5 263	5 410	2,8	24,0
Comparticipação do Orçamento do Estado	1 130	1 220	8,0	4,1	4 892	5 024	2,7	24,3
Outras receitas correntes	31	46	50,8	0,7	202	255	26,7	18,0
2. Receita de capital	-	1	-	-	-	-	0	-
3. Receita Efetiva	2 205	2 380	7,9	7,9	9 985	10 082	1,0	23,6
4. Despesa corrente, da qual:	2 057	2 202	7,0	7,0	9 930	10 150	2,2	21,7
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	2 045	2 189	7,1	7,0	9 901	10 107	2,1	21,7
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	1 802	1 929	7,0	6,2	8 738	8 907	1,9	21,7
Orçamento do Estado	69	77	11,2	0,4	347	367	5,9	20,9
Outras entidades	135	144	6,3	0,4	636	645	1,5	22,3
Outras transferências correntes	38	40	4,2	0,1	180	183	1,5	21,6
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	2 057	2 202	7,0	7,0	9 930	10 150	2,2	21,7
7. Saldo global (3-6)	148	179	-	-	54	-68	-	-

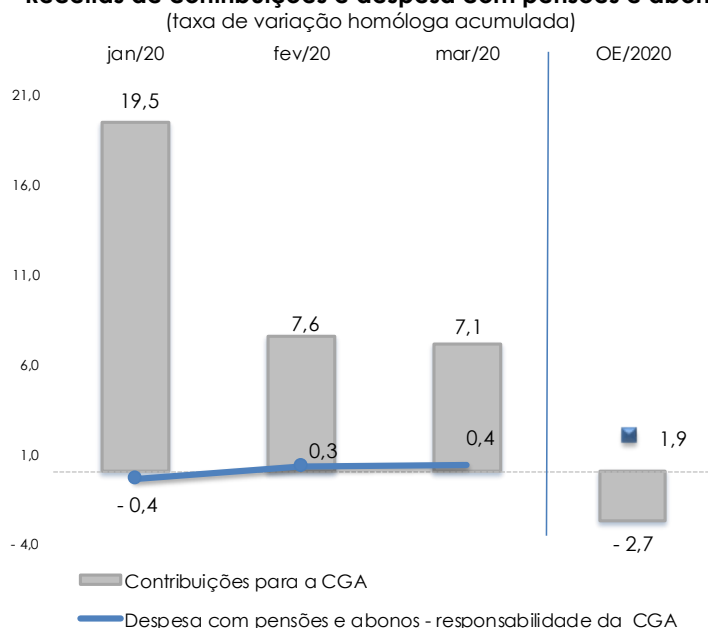
Por memória: após ajustamentos

1A. Receita corrente	2 205	2 379	7,9	7,9	9 985	10 082	1,0	23,6
Contribuições para a CGA	852	913	7,1	2,8	3 974	3 867	-2,7	23,6
Outras receitas correntes	31	46	-	-	287	264	-8,0	17,4
3A. Receita efetiva (1A.+2)	2 205	2 380	7,9	7,9	9 985	10 082	1,0	23,6
4A. Despesa corrente	2 177	2 202	1,1	1,1	10 050	10 150	1,0	21,7
Pensões e abonos	2 127	2 150	1,1	1,1	9 841	9 920	0,8	21,7
Da responsabilidade da CGA	1 922	1 929	0,4	0,3	8 738	8 907	1,9	21,7
5A. Despesa efetiva	2 177	2 202	1,1	1,1	10 050	10 150	1,0	21,7
6A. Saldo global (3A.-5A.)	28	179	-	-	-66	-68	-	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. (ii) as linhas 1.A a 6.A contêm-no. O ajustamento incidiu na despesa com pensões e abonos a cargo da CGA observada em 2019 (ver Caixa 1). (iii) o referencial anual para 2019 corresponde à execução provisória disponibilizado na síntese de execução orçamental referente ao mês de dezembro de 2019. (iv) os referenciais anuais indicados para 2020 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa do OE/2020 resultantes da aprovação pela Assembleia da República.

100. A receita com contribuições para a CGA denota um crescimento expressivo que contraria a previsão de decréscimo indicada no OE/2020. Até março, a receita acumulada com contribuições e quotas para a CGA fixou-se em 913 M€, a qual reflete um incremento significativo de 7,1% face ao período homólogo e um desempenho em sentido contrário ao objetivo negativo (-2,7%) previsto no OE/2020 (Tabela 18 e Gráfico 15). Esta evolução acima do esperado é justificada, em parte, pelo efeito do aumento da massa salarial por via de progressões e promoções nas carreiras dos funcionários públicos prevista para 2020, apesar da diminuição, em termos homólogos, no número de subscritores (menos 12 971, ou seja, -2,9%).

Gráfico 15 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

101. A despesa ajustada com pensões e abonos revela um crescimento ligeiramente superior ao previsto. No primeiro trimestre de 2020, a despesa ajustada em pensões e abonos ascendeu a 2150 M€, o que corresponde a um crescimento de 1,1% face ao ano anterior, sendo esta taxa superior à prevista no OE/2020 para o conjunto do ano (0,8%). No entanto quando se desagrega esta rubrica, constata-se que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (1929 M€) revelou, em termos homólogos, um incremento de 0,4% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2020 (1,9%), vide Gráfico 15 e parte inferior da Tabela 18. Este valor acumulado reflete o contributo da atualização ordinária, realizada em janeiro de 2020, no valor das pensões. A despesa com pensões e abonos sob a responsabilidade do Estado e outras entidades, incluindo a Segurança Social, corresponderam a crescimentos homólogos de 11,2% e 6,3%.

Anexo 1: Informação metodológica

102. Este documento aprecia a execução orçamental das Administrações Públicas durante o ano de 2020, na ótica da contabilidade pública. Com regularidade mensal, a coleção que este relatório integra monitoriza os desenvolvimentos orçamentais no sector das Administrações Públicas (AP) com base no subsistema orçamental de contabilidade pública. Este subsistema apenas consolida contas entre subsectores na base de caixa. Cada relatório examina os valores acumulados desde o início do exercício económico até ao final do mês de referência. No caso concreto deste relatório, o mês de referência é março de 2020.

103. A presente análise utiliza várias fontes documentais. A fonte principal é a Síntese de Execução Orçamental, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 26 de abril de 2020, relativa às contas das AP no mês de março de 2020, na ótica da contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são a conta provisória de 2019 e o Orçamento do Estado para 2020 aprovado pela Assembleia da República. Excecionalmente, a apreciação da execução do subsector Segurança Social teve de usar como referencial de 2020 a Proposta de Orçamento do Estado (POE/2020), pois as entidades das quais a UTAO depende para produzir esta análise não disponibilizaram a tempo a conta de abertura do subsector subjacente ao orçamento aprovado. A apreciação da conta da Segurança Social beneficiou, também, da coleção de documentos mensais "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Para além destas fontes documentais, a UTAO utilizou as bases de dados da DGO a que tem acesso (execução da despesa dos Serviços Integrados, execução de receita e despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e orçamento da receita e da despesa da Administração Central). Informa-se que o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente ao longo dos anos e este facto inibe o acompanhamento das taxas de execução das dotações disponíveis. Os quadros com informação mais detalhada estão no Anexo 3. Os vários capítulos ao longo do documento apresentam e comentam aspetos particulares da execução orçamental.

104. Neste documento, a referência para as previsões de receita e despesa em 2020 é o OE/2020, publicado na Lei n.º 2/2020, de 31 de março e com entrada em vigor a 1 de abril. A exceção é, pela razão acima apontada, a conta do subsector Segurança Social, que usa, neste relatório, a POE/2020 como referencial anual de 2020.

105. A análise privilegia a comparabilidade da execução em 2020 com a do período homólogo do ano anterior. Neste documento, apresenta-se a execução comparável no biénio 2019-2020 resultante do ajustamento de operações orçamentais originadas por fatores específicos com comportamento diferente nos dois anos analisados. Os dados das fontes primárias acima identificadas não estão corrigidos de eventuais eventos que afetam a comparação homóloga. A fim de minimizar os inconvenientes da não-comparabilidade dos dados primários, a UTAO ajustou as execuções de 2019 e 2020 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados no Anexo 3. Com exceção da Tabela 1, da Tabela 15, da Tabela 16, e da Tabela 21, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

Anexo 2: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade interanual dos agregados orçamentais em contabilidade pública

Este anexo expõe os ajustamentos efetuados pela UTAO para tornar comparáveis a execução e o orçamento de 2020 com a execução de 2019. A Caixa 1 explica a metodologia da UTAO.

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO e em documentos de outras entidades oficiais, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO e de outras fontes (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2019 ou 2020, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade no biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2019 e 2020, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ser atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos fatores que limitem a comparação homóloga.

(1) Eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A Lei do OE/2018 (artigo 232.º), a Lei do OE/2019 (artigo 267.º) e a Lei do OE/2020 (artigo 336.º) determinaram a consignação de dois pontos percentuais das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a ser efetuada de forma faseada e crescente nos seguintes termos: 0,5% em 2018; 1,0% em 2019; 1,5% em 2020; 2,0% em 2021 e anos seguintes. Tratando-se de valores crescentes, importa anular o seu efeito no período 2018–2021 para não prejudicar a comparabilidade homóloga dos dados. Tratando-se de transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Estado e Segurança Social separadamente.

(2) Eliminação da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal. As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus.

(3) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 16. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. Por isso, o ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica “outras receitas correntes” com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal “Execução Orçamental” publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

(4) Linearização mensal do referencial anual para a despesa com juros do subsector Estado devido às diferenças de perfil intra-anual entre 2019 e 2020 decorrente da gestão da dívida pública.

(5) Linearização mensal do referencial anual da despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal no biénio 2019–2020. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas e constituem os encargos pagos pelo parceiro público às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias. Sendo naturais as diferenças de calendarização infra-anual entre um ano e outro, a UTAO adotou este procedimento para as comparações entre períodos homólogos não serem contaminadas por meras diferenças de calendário nos pagamentos.

(6) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente de diferenças de perfil intra-anual no biénio 2019–2020. Mesma razão que nos fatores anteriores.

(7) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da **tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2018** que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por despacho do SEAF, o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2018 já no ano de 2019. Este efeito, a não ser expurgado, teria aumentado a receita de janeiro de 2019 por contrapartida de menor receita em dezembro de 2018. A operação de ajustamento, quantificada na tabela seguinte, consiste, precisamente, na redução da receita de janeiro de 2019 e no aumento, no mesmo valor, da receita de dezembro de 2018. O despacho do SEAF encontra-se disponível em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx.

(8) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da **tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2019** que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por despacho do SEAF, o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2019 já no ano de 2019. O despacho do SEAF encontra-se disponível em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Pages/despachos-do-seaf.aspx.

(9) **Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício.** Esta renda foi escriturada na despesa de 2019 pelo Ministério da Defesa (o inquilino) e na receita de 2020 pela DGTf (a senhoria). O ajustamento consistiu em transportar esta receita de 2020 para 2019, o que afeta o saldo global.

(10) **Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa.** Em dezembro de 2019, a Segurança Social arrecadou em receita de capital pela venda de bens de investimento o montante de 57,2 M€, que corresponde à alienação de 11 imóveis à Câmara Municipal de Lisboa. Esta receita de capital obtida em 2019 é de uma dimensão muito superior aos valores observados em anos anteriores na mesma rubrica e à verba nela prevista para 2020 e inscrita na POE/2020. Tendo em conta os elementos disponíveis, esta operação é classificada como não-recorrente. Neste sentido, é efetuado um ajustamento à receita de capital da Segurança Social em 2019, a qual é expurgada do valor correspondente a esta operação.

(11) **Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI.** Na POE/2020 encontram-se inscritas transferências para o FEFSS no montante de 282,7 M€ em 2020. No entanto, de acordo com a execução orçamental da Segurança Social de outubro de 2019 e o esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas (anexo do parecer do Tribunal de Contas à CGE/2018), constata-se que em outubro de 2019 foi transferido adicionalmente para o FEFSS a verba de 73 M€ relativa ao remanescente do AIMI cobrado em 2017, sendo que o relatório do MF que acompanhou a POE/2020 estipulava que este valor seria transferido durante o ano de 2020. Como tal, o montante previsto na rubrica de receita relativa ao Adicional ao IMI referente ao ano de 2020 é ajustada, retirando-se-lhe a verba já transferida em 2019. Na conta do subsector pagador, o Estado, é efetuado o ajustamento de contrapartida na despesa.

(12) Correção na execução de 2019 da **despesa com transferências correntes da CGA** decorrente da aplicação do novo padrão de relato contabilístico nas Administrações Públicas — SNC-AP. O ano de 2019 correspondeu ao período de transição entre normativos contabilísticos, com um reflexo na comparabilidade homóloga dos encargos com pensões referentes a janeiro. As retenções na fonte relativas ao IRS incidentes sobre as pensões pagas no mês antecedente (dezembro de 2018) foram registadas ainda em 2018, segundo as normas contabilísticas então aplicáveis; no mês de janeiro de 2019, já com o SNC-AP em utilização, não houve registo de retenções pagas. Por sua vez, em janeiro de 2020, novamente com o SNC-AP, para além do valor líquido das pensões desse mês, foram entregues à administração fiscal, e contabilizadas nesse mês, as retenções na fonte relativas às pensões pagas em dezembro de 2019. Assim sendo, para que a despesa total com pensões de janeiro de 2020 seja comparável com a de janeiro de 2019, a UTAO ajustou a despesa com pensões e outros abonos a cargo da CGA de janeiro de 2019 de modo a nela crescer os encargos com retenções na fonte relativos ao IRS de dezembro de 2018.

A Tabela 19 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

Tabela 19 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas (em milhões de euros)							
	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-março		Referenciais anuais	
				2019	2020	2019	OE/2020
Saldo global não ajustado				843	81	-599	-2 028
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Seg. Social	Receita	-33	0	-199	-377
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Estado	Despesa	33	0	199	377
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	0	0	-10	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-104	-95	-32	-45
Linearização dos juros da dívida pública	(4)	Estado	Despesa	-40	-33	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(5)	SFA	Despesa	85	126	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(6)	Estado	Despesa	251	107	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2018: ISP e Tabaco	(7)	Estado	Receita	-207	0	-207	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(8)	Estado	Receita	0	-167	167	-167
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2019 e pela DGTf em 2020	(9)	Estado	Receita	0	-70	70	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(10)	Seg. Social	Receita	0	0	-57	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(10)	Adm.Local	Despesa	0	0	57	0
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(11)	Seg. Social	Receita	0	0	0	-73
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(11)	Estado	Despesa	0	0	0	73
Efeito da alteração do modelo normativo contabilístico na CGA: despesa em pensões	(12)	SFA	Despesa	-120	0	-120	0
Efeito líquido dos ajustamentos				-134	-131	-133	-212
Saldo global ajustado				708	-50	-731	-2 240

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das AP.

Anexo 3: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada

Seguem-se os quadros detalhados da conta consolidada das Administrações Públicas, os quais constituíram o ponto de partida para toda a análise efetuada neste relatório. A Tabela 20 apresenta a conta ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e a Tabela 21 apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

Tabela 20 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2020

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-março					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo	2019		OE/2020		Contributo	2019	OE/2020	2019	OE/2020
	2019	2020	M€	%	P.P.	2019	OE/2020	M€	%	P.P.				
RECEITA CORRENTE	19 466	19 707	240	1,2	1,2	86 784	91 215	4 431	5,1	5,0	22,4	21,6	67 318	71 508
Impostos diretos	4 187	4 292	104	2,5	0,5	23 602	24 433	831	3,5	0,9	17,7	17,6	19 415	20 142
Impostos indiretos	7 147	7 065	-82	-1,1	-0,4	28 276	28 926	649	2,3	0,7	25,3	24,4	21 130	21 860
Contribuições sociais	5 204	5 499	295	5,7	1,5	22 414	23 467	1 053	4,7	1,2	23,2	23,4	17 210	17 968
Outras receitas correntes	2 759	2 826	67	2,4	0,3	12 486	14 389	1 903	15,2	2,1	22,1	19,6	9 727	11 562
Diferenças de consolidação	169	25				6	1							
DESPESA CORRENTE	17 963	18 818	855	4,8	4,5	83 645	88 748	5 102	6,1	5,7	21,5	21,2	65 682	69 930
Consumo público	7 360	7 885	524	7,1	2,7	35 897	38 640	2 743	7,6	3,1	20,5	20,4	28 537	30 756
Despesas com pessoal	4 566	4 775	209	4,6	1,1	21 557	22 115	558	2,6	0,6	21,2	21,6	16 991	17 340
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2 794	3 110	315	11,3	1,6	14 340	16 525	2 185	15,2	2,4	19,5	18,8	11 546	13 415
Aquisição de bens e serviços	2 594	2 949	355	13,7	1,9	13 217	14 293	1 075	8,1	1,2	19,6	20,6	10 623	11 344
Outras despesas correntes	200	161	-39	-19,7	-0,2	1 123	2 232	1 109	98,8	1,2	17,8	7,2	923	2 072
Subsídios	245	276	32	13,0	0,2	1 050	1 652	602	57,4	0,7	23,3	16,7	805	1 375
Juros e outros encargos	1 956	1 895	-60	-3,1	-0,3	8 085	7 988	-97	-1,2	-0,1	24,2	23,7	6 130	6 093
Transferências correntes	8 396	8 751	355	4,2	1,9	38 461	39 916	1 456	3,8	1,6	21,8	21,9	30 065	31 165
Dotação provisória	0	0				0	330							
Diferenças de consolidação	6	10				153	221							
SALDO CORRENTE	1 503	889	-614			3 139	2 467	-671					1 635	1 578
RECEITAS DE CAPITAL	370	378	8	2,1	0,0	2 143	3 382	1 239	57,8	1,4	17,3	11,2	1 773	3 004
Diferenças de consolidação	7	5				13	0							
DESPEAS DE CAPITAL	1 165	1 317	152	13,1	0,8	6 013	8 089	2 076	34,5	2,3	19,4	16,3	4 848	6 772
Investimento	827	973	146	17,7	0,8	4 728	6 235	1 507	31,9	1,7	17,5	15,6	3 901	5 262
Transferências de capital	241	323	82	34,2	0,4	1 203	1 403	200	16,6	0,2	20,0	23,0	962	1 080
Outras despesas de capital	10	7	-3	-29,6	0,0	55	375	320	579,6	0,4	17,5	1,8	46	368
Diferenças de consolidação	88	14				27	76							
RECEITA EFETIVA	19 837	20 085	248	1,3	1,3	88 927	94 597	5 670	6,4	6,4	22,3	21,2	69 090	74 512
DESPESA EFETIVA	19 128	20 135	1 007	5,3	5,3	89 658	96 837	7 178	8,0	8,0	21,3	20,8	70 530	76 702
SALDO GLOBAL	708	-50	-758			-731	-2 240	-1 509					-1 440	-2 190
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	11 334	11 357	23	0,2	0,1	51 878	53 359	1 481	2,9	1,7	21,8	21,3	40 544	42 002
Contribuições Sociais	5 204	5 499	295	5,7	1,5	22 414	23 467	1 053	4,7	1,2	23,2	23,4	17 210	17 968
Despesa corrente primária	16 007	16 922	915	5,7	4,8	75 560	80 760	5 199	6,9	5,8	21,2	21,0	59 553	63 837

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Notas: (i) Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços e vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. (ii) Os dados para 2019 têm por base a execução provisória de 2019. (iii) O referencial anual para 2020 corresponde ao OE/2020. (iv) O referencial anual 2020 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisória (330 M€), bem como o montante da reserva orçamental (515 M€). (v) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta elaborada pela DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). (vi) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva acumulada no ano anterior. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

Tabela 21 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2020

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-março					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar			
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2019		OE/2020		Variação homóloga		Contributo p.p.	2019		OE/2020	
	2019	2020	M€	%		M€	%	M€	%	M€	%		2019	OE/2020	2019	OE/2020
RECEITA CORRENTE	19 778	20 039	261	1,3	1,3	86 797	91 426	4 630	5,3	5,2	22,8	21,9	67 019	71 388		
Impostos diretos	4 187	4 292	104	2,5	0,5	23 602	24 433	831	3,5	0,9	17,7	17,6	19 415	20 142		
Impostos indiretos	7 354	7 232	-122	-1,7	-0,6	28 317	29 092	775	2,7	0,9	26,0	24,9	20 963	21 860		
Contribuições sociais	5 204	5 499	295	5,7	1,5	22 414	23 467	1 053	4,7	1,2	23,2	23,4	17 210	17 968		
Outras receitas correntes	2 863	2 992	128	4,5	0,6	12 458	14 434	1 976	15,9	2,2	23,0	20,7	9 595	11 442		
Diferenças de consolidação	169	25				6	1									
DESPESA CORRENTE	18 055	18 892	837	4,6	4,3	83 525	88 748	5 222	6,3	5,8	21,6	21,3	65 471	69 856		
Consumo público	7 360	7 885	524	7,1	2,7	35 897	38 640	2 743	7,6	3,1	20,5	20,4	28 537	30 756		
Despesas com pessoal	4 566	4 775	209	4,6	1,1	21 557	22 115	558	2,6	0,6	21,2	21,6	16 991	17 340		
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2 794	3 110	315	11,3	1,6	14 340	16 525	2 185	15,2	2,4	19,5	18,8	11 546	13 415		
Aquisição de bens e serviços	2 594	2 949	355	13,7	1,8	13 217	14 293	1 075	8,1	1,2	19,6	20,6	10 623	11 344		
Outras despesas correntes	200	161	-39	-19,7	-0,2	1 123	2 562	1 439	128,1	1,6	17,8	6,3	923	2 402		
Subsídios	245	276	32	13,0	0,2	1 050	1 652	602	57,4	0,7	23,3	16,7	805	1 375		
Juros e outros encargos	1 916	1 862	-53	-2,8	-0,3	8 085	7 988	-97	-1,2	-0,1	23,7	23,3	6 170	6 126		
Transferências correntes	8 528	8 858	331	3,9	1,7	38 341	39 916	1 576	4,1	1,8	22,2	22,2	29 813	31 058		
Diferenças de consolidação	6	10				153	221									
SALDO CORRENTE	1 723	1 147	-576			3 271	2 679	-592					1 548	1 532		
RECEITAS DE CAPITAL	370	378	8	2,1	0,0	2 143	3 382	1 239	57,8	1,4	17,3	11,2	1 773	3 004		
Diferenças de consolidação	7	5				13	0									
DESPESAS DE CAPITAL	1 250	1 444	193	15,4	1,0	6 013	8 089	2 076	34,5	2,3	20,8	17,8	4 762	6 645		
Investimento	912	1 100	187	20,5	1,0	4 728	6 235	1 507	31,9	1,7	19,3	17,6	3 815	5 135		
Transferências de capital	241	323	82	34,2	0,4	1 203	1 403	200	16,6	0,2	20,0	23,0	962	1 080		
Outras despesas de capital	10	7	-3	-29,6	0,0	55	375	320	579,6	0,4	17,5	1,8	46	368		
Diferenças de consolidação	88	14				27	76									
RECEITA EFETIVA	20 148	20 417	269	1,3	1,3	88 940	94 808	5 869	6,6	6,6	22,7	21,5	68 792	74 392		
DESPESA EFETIVA	19 305	20 335	1 030	5,3	5,3	89 538	96 837	7 298	8,2	8,2	21,6	21,0	70 233	76 501		
SALDO GLOBAL	843	81	-762			-599	-2 028	-1 430					-1 441	-2 110		
<i>Por memória:</i>																
Receita fiscal	11 541	11 523	-18	-0,2	-0,1	51 919	53 525	1 607	3,1	1,8	22,2	21,5	40 378	42 002		
Contribuições Sociais	5 204	5 499	295	5,7	1,5	22 414	23 467	1 053	4,7	1,2	23,2	23,4	17 210	17 968		
Despesa corrente primária	16 139	17 029	891	5,5	4,6	75 440	80 760	5 319	7,1	5,9	21,4	21,1	59 301	63 730		

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Nota: (i) Aplicam-se as notas da Tabela 20.

Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas

Observações

- (i) O quadro que se estende por várias páginas neste Anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia. As medidas são apresentadas pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Deixa de fora as medidas de política concebidas para não ter efeito direto nas contas públicas, tais como as restrições à mobilidade dos cidadãos e as regras de organização das atividades letivas. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até 12 de maio de 2020 pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas. Uma vez que a UTAO pretende manter a listagem atualizada, desde já se agradece a indicação de eventuais falhas na sua elaboração.
- (ii) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas dessas medidas têm expressão financeira e, idealmente, o sistema de informação contabilística utilizado pelo Ministério das Finanças para apurar a conta consolidada das AP deverá incluí-las. A UTAO reconhece a contribuição das Administrações Subnacionais para o designio nacional de combater os malefícios da doença COVID-19 na saúde e na economia, mas não tem capacidade para inventariar e monitorizar as inúmeras medidas tomadas por estes subsectores. Os leitores interessados podem encontrar essas medidas nos sítios Internet dos Governos Regionais e dos Municípios.

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
1	Dilação dos prazos de cumprimento voluntário de obrigações fiscais	Adiamento do primeiro Pagamento Especial por Conta de 31 de março para 30 de junho de 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças
		Prorrogação do prazo de entrega da declaração Modelo 22, e do pagamento do IRC, de 31 de maio para 31 de julho 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças
		Prorrogação do 1º pagamento por conta e pagamento adicional por conta de 31 de julho para 31 de agosto de 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças
2	Reforço da capacidade de resposta dos corpos de bombeiros a situações de socorro e transporte de doentes e criação de reserva nacional de equipamentos de proteção individual para emergência médica para os corpos de bombeiros (orçamento ANEPC, Diretiva financeira anual)	Reforço da capacidade de resposta dos corpos de bombeiros a situações de socorro e transporte de doentes e criação de reserva nacional de equipamentos de proteção individual para emergência médica para os corpos de bombeiros (orçamento ANEPC, Diretiva financeira anual).	13/mar	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 n.º 9, a) e b)	Administração interna
3	Linha de crédito de apoio às empresas (Linha Capitalizar 2018 - COVID -19) Totalmente contratualizada, encerrada a 7 de abril	Apoio de "Fundo de Maneio" e "Plafond Tesouraria" às empresas cuja atividade se encontra afetada pelos efeitos económicos (redução de pelo menos de 20% do volume de negócios em comparação com mês anterior). Montantes máximos de 3 M€, por empresa, mais concretamente 1,5M€ por dotação (Fundo de Maneio Plafond Tesouraria).	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	320 – F.M. 80 – Tesouraria	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020	Economia e transição digital
4	Linha de apoio para micro empresas do Turismo - COVID-19 (Turismo de Portugal IP)	Linha de apoio com uma dotação de 60 milhões de euros, visa apoiar as microempresas turísticas que demonstrem reduzida capacidade de reação à forte retração da procura que se tem registado através de financiamento reembolsável sem juros remuneratórios. Financiamento máximo por empresa € 750 mensais, por cada posto de trabalho existente na empresa a 29 de fevereiro de 2020, multiplicado pelo período de três meses, até 20.000€. Reembolso de capital em prestações iguais trimestrais, com prazo máximo da operação até 3 anos e carência de capital máxima até 12 meses.	13/mar	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	60	Dívida e Orçamental (juros)	Despacho Normativo n.º 4/2020 de 25 março Ministério da Economia	Economia e transição digital

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
5	Seguros de crédito à exportação com garantia estatal (diversificação de clientes fora da União Europeia)	Reforço de 100 M€ para 200 M€ para os plafonds da linha de seguro de crédito com garantias do Estado para os sectores metalúrgicos, metalomecânico e moldes.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	200	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea a)	Finanças
		Reforço de 100 M€ para 200 M€ para a linha de seguro de caução para obras no exterior, outros fornecimentos, com garantias do Estado.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	200	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea b)	Finanças
		Reforço de 250 M€ para 300 M€ para o plafond da linha de seguro de crédito à exportação de curto prazo.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	300	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea c)	Finanças
6	Regime excecional de contratação pública e autorização de despesa em bens e serviços	Flexibilização das regras de contratação	13/mar 23/abr	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços, investimento		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 2.º e 3.º Decreto-Lei n.º 18/2020 Artigo 2.º-A	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado
7	Regime excecional de gestão de recursos humanos	Suspensão limites horas extraordinárias, flexibilização regras de contratação, suspensão limites de idade, autorização de contratação simplificada sujeita apenas à tutela, aplicável ao Ministério da Saúde, às forças de segurança, à ANPC, às entidades relacionadas com o sector da saúde no Ministério da Defesa, aos Serviços Prisionais e ao Instituto Nacional de Ciências Médicas de Forenses.	13/mar	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 6.º	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado
8	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático de 14 dias (Trabalhadores que exercem atividade por conta de Outrem, Trabalhadores Independentes e Trabalhadores do Serviço Doméstico).	13/mar	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	110 M€/mês	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º	Segurança Social
9	Eliminação período de espera infetados COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias).	13/mar	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º	Segurança Social
10	Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem-faltas derivadas de interrupção letiva	Fora do período de interrupção letiva: Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem -faltas com remuneração 2/3 - apoio a filhos menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade, fora dos períodos de interrupção letivas fixadas nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019. A Segurança Social paga 1/3 da remuneração base (limite entre uma e três RMMG, ou seja, a SS pagará no máximo 902,5€). Atribuído só a 1 progenitor, independentemente do número de dependentes. Na interrupção letiva das férias da Páscoa esta medida só se encontrou prevista para trabalhadores com crianças até 3 anos (creches). Nota: sujeito a IRS e Segurança social (quotizações do trabalhador e 50% da parte do empregador).	13/03/2020 e 16/04/2020	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Prestação de parentalidade	133 M€/mês	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 23.º Portaria n.º 94-A/2020 Artigo 2.º	Segurança Social

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
		No período de interrupção letiva; Apoio excepcional à família para trabalhadores por conta de outrem - faltas justificadas para as seguintes situações: - Apoio a filhos menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade; - Neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos; - Bombeiros voluntários devido a prestação de socorro ou transporte. - Assistência a parente na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa.	26/mar					S/impacto orçamental, apenas faltas justificadas	Decreto-Lei n.º 10-K/2020 Artigo 2.º	
11	Suspensão por 3 meses do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução fiscal, em curso e futuros	Suspensão até 30 de junho de 2020, do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução fiscal.	19/03 e 26/03/2020	AdCentral	Receita	Receita fiscal		Orçamental	" Lei n.º 1-A/2020 Artigo 7.º " " Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º "	Finanças
12	Apoio excepcional à família para trabalhadores independentes devido a interrupção letiva	Apoio excepcional mensal correspondente a 1/3 da base de incidência contributiva mensualizada referente ao 1.º trimestre de 2020 (Limite entre 1 e 2,5 IAS, não podendo exceder o montante da remuneração registada como base de incidência contributiva). Atribuído desde que não existam outras formas de prestação atividade (ex. teletrabalho).	13/03/2020 e 13/04/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências / Prestação de parentalidade		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 24.º Decreto-Lei n.º 14-F/2020	Segurança Social
13	Apoio extraordinário à redução da atividade económica: trabalhadores independentes e sócios gerentes.	Trabalhadores independentes, sócios gerentes sem trabalhadores e sócios-gerentes de sociedades, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes e que não sejam pensionistas, em consequência da quebra abrupta comprovada na sua atividade devido ao surto COVID-19, tem direito a um apoio financeiro com duração de 1 mês, prorrogável mensalmente, até seis meses, correspondente ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite de valor entre 1 e 1,5 IAS (Indexante de Apoios Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/03/2020, 06/13 e 16/04/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	60 M€	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 artigo 3.º Decreto-Lei n.º 12-A/2020 artigo 26.º n.º 6 Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º Decreto-Lei n.º 14-F/2020	Segurança Social
14	Diferimento e pagamento diferido de contribuições - trabalhador independente	Os trabalhadores abrangidos pelo apoio financeiro tem direito ao diferimento do pagamento de contribuições devidas no mês em que estejam a receber o apoio financeiro. Adicionalmente, o pagamento das contribuições devidas deve ser efetuado a partir do 2.º mês de cessação apoio e pode ser efetuado no prazo máximo de 12 meses em prestações mensais e iguais.	13/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 27.º e 28.º	Segurança Social
15	Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários	Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa até 30 de setembro de 2020: a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; b) A execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado.	19/mar e 09/abr	Sem efeito	Sem efeito	Sem efeito		Não tem impacto orçamental	Lei n.º 1-A/2020 , artigo 8.º , com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020 Lei n.º 14/2020	
16	Apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho, em empresa em <u>situação de crise empresarial</u> (lay-off simplificado)	Apoio financeiro no valor igual a 2/3 da retribuição líquida base do trabalhador, até um máximo de 3 RMMG (1905,00 €), com a duração de 1 mês, prorrogável mensalmente até ao máximo de 6 meses. A Segurança Social assegura 70% daqueles 2/3 e o empregador 30%. Adicionalmente, durante o período de vigência, os empregadores que beneficiem desta medida têm direito a isenção total da TSU a cargo da entidade empregadora (trabalhadores e membros de órgãos estatutários). As quotas dos trabalhadores são descontadas na remuneração e entregues (parte da entidade empregadora). Aplica-se a retenção de IRS sobre o valor líquido. Os sócios gerentes não estão abrangidos por esta medida. Podem aceder à medida: 1. Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades políticas ou de saúde (estado de emergência e quarentena);	15, 26, 28/03/2020, 13 e 16/04/2020 01/05/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	373 M€/mês	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 Decreto-Lei n.º 10-G/2020 Declaração de Retificação n.º 14/2020	Segurança Social

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
		2-As empresas que experienciem uma paragem total ou parcial da sua atividade que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou a suspensão ou cancelamento de encomendas; 3- Quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, no período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período. Enquanto estiver a beneficiar deste apoio e nos 60 dias seguintes, o empregador não pode efetuar despedimentos (ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou extinção do posto de trabalho). Os trabalhadores que exerçam outra atividade remunerada nas áreas do apoio social, saúde, produção alimentar, logística e distribuição, encontram-se isentos da eventual redução compensatória prevista no n.º 7 do artigo 6.º.							Decreto-Lei n.º 14-F/2020 Decreto-Lei n.º 20/2020 Artigo 25.º-C	
		Poderá ainda ser conjugado com uma bolsa de formação no valor de 30% do IAS, num total de 131,64€, sendo metade para o trabalhador e metade para o empregador (65,82€). Suportado pelo orçamento do IEFP.	26/mar	Segurança Social	Despesa			Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 ponto 2 do artigo 2.º	Segurança Social
17	Criação de plano extraordinário de formação para empresa em situação de crise empresarial	As empresas que não tenham recorrido ao apoio extraordinário referido no art.5º podem aceder a um apoio extraordinário para formação a tempo parcial, apoio esse com a duração de 1 mês para implementação do plano de formação. O apoio a atribuir a cada trabalhador traduz-se em função das horas de formação frequentadas, não podendo ultrapassar 50% da retribuição ilíquida do trabalhador, com o limite máximo da RMMG.	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	8 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 7.º	Segurança Social
18	Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa em situação de crise empresarial	As empresas que atestem situação de crise empresarial têm direito a um apoio financeiro com vista à retoma da atividade da empresa, que se traduz num valor correspondente a uma RMMG por trabalhador e pago de uma só vez. O empregador para aceder ao apoio deve apresentar requerimento ao IEFP, I.P., acompanhado dos documentos que atestam a situação de crise empresarial (nº2, art.º 3º).	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	508 M€ (única vez)	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 10.º	Segurança Social
19	Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social - empresa em situação de crise empresarial	Isenção total do pagamento das contribuições à Segurança Social a cargo da entidade empregadora, dos trabalhadores abrangidos e membros dos órgãos estatutários, durante a vigência das mesmas. As entidades empregadoras entregam as declarações de remunerações autónomas relativas aos trabalhadores abrangidos e efetuam o pagamento das respetivas quotizações, na parte que somente diz respeito ao trabalhador, ou seja, 11%. Os trabalhadores independentes que sejam entidades empregadoras e respetivos cônjuges têm direito à isenção, tendo de manter a obrigação de entrega de declaração trimestral.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações	190 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 11.º	Segurança Social
20	Diferimento de pagamento de contribuições sociais do 2ºT 2020	Têm direito ao diferimento do pagamento de contribuições as entidades empregadoras dos sectores privado e social com: a) Menos de 50 trabalhadores; b) Um total de trabalhadores entre 50 e 249, desde que apresentem uma quebra de, pelo menos, 20 % da faturação; c) Um total de 250 ou mais trabalhadores, desde que se trate de instituição particular de solidariedade social ou equiparada, ou que a atividade dessas entidades empregadoras se enquadre nos sectores encerrado nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 2 -A/2020, de 20 de março, ou nos sectores da aviação e do turismo, e desde que apresentem uma quebra de, pelo menos, 20 % da faturação. As contribuições para a Segurança Social são reduzidas a 1/3 nos meses de março, abril e maio. O valor remanescente relativo aos meses de abril, maio e junho é liquidado a partir do terceiro trimestre de 2020, ou em três prestações mensais sem juros ou em 6 prestações com pagamento de juros de mora apenas sobre as últimas três.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações		1. Sem impacto diferimento intranual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	"Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 3.º, 4.º e 5.º	Segurança Social
21	Suspensão por três meses do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução contributiva, em curso e futuros	Suspensão até 30 de junho de 2020, do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução contributiva.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º	Segurança Social

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
22	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	Linhas de crédito no valor total de 6200 M€, garantidas pelo Estado e disponibilizadas através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020, amortizáveis em 6 anos, com garantia mútua até 90% do capital em dívida, sendo o máximo por empresa: 2 M€ de euros (microempresas 50 mil €; pequenas empresas 500 mil €; outras 2 M€). Por sector: - 600 M€, dos quais 275 M€ para micro e pequenas empresas - Restauração e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo); - 200 M€, dos quais 75 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: agências de viagens, empresas de animação, organização de eventos e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.); - 900 M€, dos quais 300 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: empreendimentos e alojamentos turísticos.	18/mar	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	6200	Dívida	Sem legislação - Conferência de imprensa sobre medidas para a economia para o segundo trimestre de 2020 (Ministros ETD, MF)	Economia e da Transição Digital
		Linha de Crédito COVID-19 – Apoio à Atividade Económica no valor total de 4500 M€, pretende assegurar que o conjunto dos instrumentos de crédito de apoio à tesouraria abranja a globalidade do tecido empresarial português, nomeadamente empresas dos sectores do comércio e serviços, dos transportes, do imobiliário, da construção, indústrias extrativas e transformadoras, entre outros. Garantia do Estado e disponibilizada através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência de 18 meses, amortizáveis em 6 anos, com garantia mútua até 90% do capital em dívida, sendo o máximo por empresa: 2 M€ (Microempresas - 50 000€; Pequenas empresas - 500 000 €; Médias empresas - 1 500 000 €; Small Mid Cap e Mid Cap - 2 000 000 €). (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.)	10/abr						Sem legislação - Nota do Gabinete do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, de 10 de abril	
23	Flexibilização do pagamento de impostos a trabalhadores independentes e empresas.	De acordo com as obrigações fiscais do segundo trimestre é flexibilizado na data de vencimento da obrigação, o pagamento de IVA (regime mensal e trimestral) e a entrega ao Estado de retenções na fonte de IRS e IRC, permitindo o pagamento em três prestações mensais sem juros, ou pagamento em seis prestações mensais, sendo aplicáveis juros de mora apenas às últimas três (sem garantias). Aplica-se a empresas e trabalhadores independentes: -Com volume de negócios (2018) até 10 M€; -Ou com início ou reinício de atividade a partir de 1 de janeiro de 2019; -Cujas atividades se enquadrem num dos sectores encerrados ao abrigo do diploma que procede à declaração de estado de emergência; -Outros sujeitos passivos não enquadradas mas demonstrem diminuição, em termos homólogos, de 20% na faturação na média dos três meses que antecedem a obrigação.	26 e 28/03/2020	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC e IRS) Impostos indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 2.º Declaração de re-afirmação n.º 13/2020	Finanças
24	Adiamento de pagamento de contribuições e quotizações do mês de Fevereiro 2020	O pagamento, por parte das empresas (que não se encontrem abrangidas pela medida 17) das contribuições e quotizações para a Segurança Social, referente ao mês de fevereiro de 2020 foi adiado de 20 para 31 de março de 2020.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações		Sem impacto diferimento intra-anual	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 9.º	Segurança Social
25	Prorrogação automática das prestações por desemprego, Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção	Prorrogação extraordinária de prestações por desemprego e todas as prestações do sistema de segurança social que garantam mínimos de subsistência cujo período de concessão ou prazo de renovação termine antes da cessação das medidas de prevenção. Financiamento da medida assegurada pelo Orçamento do Estado.	26/03/2020 e 16/04/2020	Segurança Social	Despesa	Prestações por desemprego, CSI e RSI	9 M€	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 artigo 5.º Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 6.º	Segurança Social
26	Diferimento de prestações de reembolsos de incentivos QREN e PT2020	Alteração à Resolução n.º 10-A/2020, de 13 de março, com vista a que o diferimento por um período de 12 meses das prestações vincendas até 30 de setembro de 2020 relativas a subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito de sistemas de incentivos do Quadro de Referência Estratégico Nacional ou do Portugal 2020, não dependa de quebras do volume de negócios ou de reservas ou encomendas superiores a 20 %, nos dois meses anteriores ao da apresentação do pedido de alteração do plano de reembolso face ao período homólogo do ano anterior. Isenção de juros e outras penalidades para as entidades beneficiárias. Alterações processuais, com vista à aceleração de despesa e adiamento no recebimento de despesa do Estado	20 e 23/03/2020	AdCentral	Receita/despesa	Ativos financeiros			Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020 (altera o ponto 2 alínea b) da Resolução n.º 10-A/2020)	Presidência do Conselho de Ministros

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
27	Apoio ao sector da Pesca e Aquicultura	Suspensão por 90 dias da cobrança da taxa de acostagem devida pelas embarcações de pesca.	21/mar	AdCentral	Receita	Taxas, multas e outras penalidades		Orçamental	Sem legislação - Comunicado da reunião de Conselho de Ministros	Mar
		Linha de crédito até 20 milhões de euros, a cinco anos, permitindo a contratação de empréstimos e a renegociação de eventuais dívidas, com o pagamento dos respetivos juros pelo Estado.	21/03 e 15/04/2020	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)	20	Dívida	Decreto-Lei n.º 15/2020	Mar
28	Medidas económicas na área da Agricultura para as empresas afetadas pelos efeitos da pandemia	Medidas no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural, do sector da vinha e do vinho, do sector das frutas e hortícolas, outras medidas do IFAP e outras medidas que abrangem o sector agroalimentar.	13/03 e 2303/2020	AdCentral	Despesa		60	Orçamental	Resolução n.º 10-A/2020, de 13 de março, e Documento do Governo - M. Agricultura Portaria n.º 81/2020	Agricultura
29	Regime excecional de autorização de despesa no sector da Saúde para resposta à pandemia da doença Covid-19	Flexibilização dos procedimentos de realização de despesa no sector da saúde, que passa a poder ser realizada apenas com autorização da tutela sectorial, com deferimento tácito das Finanças em 24h	24/mar	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, Promulgado Presidência da República	Saúde
30	Moratória para empréstimos de particulares e empresas até 30 de setembro (prorrogação de prazo de contratos em 6 meses)	Aprovada uma moratória de 6 meses, até 30 de setembro de 2020, que prevê: a proibição de revogação (total ou parcial) das linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, a prorrogação ou suspensão dos créditos por um prazo de vigência da presente medida, de forma a garantir a continuidade do financiamento às famílias e empresas e a prevenir eventuais incumprimentos. Beneficiários: Empresas (PME certificadas), empresas do sector não financeiro, Empresários em nome individual (ENI) e entidades do sector social (IPSS, associações sem fins lucrativos e outras); diferimento de 6 meses de juros e capital a empresas independentemente da sua dimensão e que tenham regularizadas as sua situação contributiva e fiscal. Famílias : esta medida é aplicável a créditos à habitação, para aquisição de habitação permanente, que tenha a situação fiscal e contributiva regularizada e alvo de quebra de rendimento. Para usufruírem da moratória os beneficiários tem de requerer à entidade bancária e produz efeito a partir da data do requerimento. Possibilidade de concessão de garantia pessoal concedida pelo Estado, até ao limite previsto na LOE/2020.	26/mar	AdCentral	Despesa	Passivos contingentes (Garantias) / Ativos Financeiros (caso as garantias sejam acionadas)	Límite 500 M€ para garantias pessoais na LOE/2020	Dívida	Decreto-Lei n.º 10-I/2020 artigo 2.º, 3.º, 4.º e 5.º Artigo 11.º e 12.º (garantias)	
31	Medidas apoio à cultura	Medidas excecionais e temporárias no âmbito cultural e artístico, em especial quanto aos espetáculos não realizados, entre os dias 28 de fevereiro de 2020 e até 90 dias úteis após o término do estado de emergência. O objetivo passa por permitir o reagendamento e a realização no espaço de 1 ano (após a data inicialmente prevista) dos espetáculos não efetuados no período mencionado. Esta medida possibilita que os agentes culturais manter a tesouraria de bilheteira recebida pelos espetáculos adiados, comprometendo-se num espaço de 1 ano com a concretização do mesmo. Na impossibilidade de se reagendar o espetáculo, será calendarizado a devolução ao consumidor do valor do bilhete.	26/03/2020 e					Sem impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 10-I/2020	Presidência do Conselho de Ministros
32	Alteração às regras gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, de forma a permitir a antecipação dos pedidos de pagamento	Alteração da alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27, que estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014 -2020.	26/mar	AdCentral	Despesa (parte nacional)				Decreto-Lei n.º 10-I/2020 Artigo 2.º	
33	Isenção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros	Isenção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros	03/abr e 07/mai	AdCentral				Sem impacto orçamental	Comissão Europeia Decisão 2020/491 Lei n.º 13/2020 Despacho n.º 122/2020,XXII	

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
34	Moratória em rendas habitacionais durante o período em que vigore o estado de emergência e no 1.º mês subsequente	Moratória em rendas habitacionais e não habitacionais, vencidas nos meses em que vigore o estado de emergência e no 1.º mês subsequente, baseada na perda de rendimentos de famílias e empresas. Permite o pagamento das rendas não liquidadas, juntamente com a renda de cada mês, no prazo de 12 meses em prestações nunca inferiores a um duodécimo do montante total em dívida. Habilita o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) a conceder empréstimos (arrendatários e/ou inquilinos) para pagamento de renda aos arrendatários que tenham sofrido quebras de rendimentos.	6/abr	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes {			Dívida	Lei n.º4-C/2020	
35	Regime excecional para Municípios com apoio do Fundo de Apoio Municipal e de endividamento das autarquias locais	- Suspensão das restrições impostas pelo FAM, aos municípios abrangidos por este programa, permitindo que não sejam contabilizadas para o nível de endividamento as despesas que as autarquias afetadas pela pandemia da doença COVID-19, venham a custear no âmbito de apoio social. Esta medida aplica-se, simultaneamente todos os municípios que tenham contratos de saneamento ou reequilíbrio financeiro em vigor ao abrigo de regimes jurídicos anteriores, ou outros mecanismos de apoio semelhantes; -Não observância do limite de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate.	6/abr	Ad Local	Despesa passivos financeiros		47 200 M€	Orçamental/ Dívida	Lei n.º 4-B/2020 Artigos 1.º a 5.º	
36	Aumento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário	Procede ao aumento, para o ano de 2020, da comparticipação financeira da segurança social, no âmbito da aplicação do regime jurídico da cooperação previsto na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na sua redação atual. Corresponde ao aumento de 3,5%, face ao observado em 2019, da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário (todos os acordos de cooperação relativos às respostas sociais constantes dos anexos i e ii da respetiva portaria).	6/abr	Segurança Social	Despesa	Ação Social		Orçamental	Portaria n.º 88-C/2020	Segurança Social
37	Atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais	Compensação aos operadores de transportes, decorrentes da quebra da procura associada à declaração do estado de emergência associado à pandemia COVID19: 1. Programa de Apoio à Redução Tarifária (Dotação centralizada, transferência para Fundo Ambiental); 2. Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP, Fundo Ambiental); 3. Subsídios e indemnizações compensatórias (Passe 4_18@escola.tp, passe sub23@superior.tp e passe Social +).	7/abr	AdCentral	Despesa	Capítulo 60 e outros		Orçamental	Decreto-Lei n.º 14-C/2020	Transportes
38	Regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da doença COVID19	Alteração de limites aos fundos disponíveis para cálculo dos limites da despesa.	10/abr	Adlocal				Orçamental/ dívida?	Lei n.º 6/2020	Ad Local
39	Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva no contexto da COVID-19	Incentivo ao investimento para a produção de bens e serviços relevantes para face fazer face à COVID-19, nomeadamente, medicamentos e tratamentos relevantes (incluindo vacinas), dispositivos médicos e equipamentos médico e hospitalar, desinfetantes e ferramentas de recolha e processamento de dados. Projeto com a duração de seis meses com 80% de taxa de apoio não reembolsável.	18/abr	AdCentral	Despesa			Orçamental	Portaria n.º 95/2020	Planeamento
40	Sistema de Incentivos a Atividades de Investigação e Desenvolvimento e ao Investimento em Infraestruturas de Ensaio e Otimização (upscaling) no contexto da COVID-19	1) Incentivo ao investimento em atividades de investigação fundamental, industrial ou desenvolvimento experimental, associadas ao combate à COVID-19 e a medicamentos antivirais relevantes. Taxas de apoio de incentivo não reembolsável entre os 75 e os 100%. 2) Apoio à construção ou a modernização das infraestruturas de ensaio e otimização (upscaling) necessárias ao desenvolvimento de produtos relevantes para fazer face ao COVID-19. Taxas de apoio de incentivo não reembolsável de 80%, com possibilidade de majoração.	18/abr	AdCentral	Despesa			Orçamental	Portaria n.º 96/2020	Planeamento
41	Apoio extraordinário e temporário às associações humanitárias de bombeiros	Visa conceder apoio às associações humanitárias de bombeiros, de modo excecional, através: 1) Possibilidade de antecipação de duodécimos do financiamento permanente que lhe é devido; 2) Disponibilização de financiamento específico, que se destina a fazer face às necessidades de tesouraria, nomeadamente para pagamento de tesouraria. Reembolso a iniciar-se em janeiro de 2021, sem juros remuneratórios e até 48 prestações. 3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.	30/abr	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020	Presidência do Conselho de Ministros

N.º	Medida	Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Montantes M€	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
42	Aquisição de espaço para publicidade institucional aos órgãos de comunicação social	Aquisição, pelo preço máximo de 15 milhões de Euros, de espaço para difusão de publicidade institucional através de serviços de programas de televisão e de rádio e de publicações periódicas, sendo que 75 % do preço contratual será a investir em órgãos de comunicação social de âmbito nacional e 25 % a investir em órgãos de âmbito regional e local, nos termos do disposto na lei da publicidade institucional do Estado.	06/mai	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020	Presidência do Conselho de Ministros
43	Apoio a título de compensação salarial, aos profissionais da pesca que fiquem impedidos do exercício da sua atividade atendendo às paragens forçadas decorrentes da pandemia da doença COVID-19.	Através do Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, é atribuída uma compensação salarial e assumida a responsabilidade pelo pagamento à Segurança Social dos valores equivalentes às contribuições e quotizações de cada beneficiário, desde que: a) Seja comprovado o impedimento do exercício da faina, decorrente de um registo de quebra do valor do pescado igual ou superior a 40 % face ao período homólogo de um dos dois anos anteriores; ou b) Seja comprovada a dificuldade de recrutamento de tripulações por motivo de isolamento profilático decorrente da pandemia da doença COVID-19.	06/mai	AdCentral	Despesa			Orçamental (mas comparticipação da EU)	Decreto-Lei n.º 20-B/2020	Presidência do Conselho de Ministros

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, Ministério da Economia e Transição Digital, DGO, IGFSS, IAPMEI E CIP.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>