

Relatório UTAO n.º 3/2021

Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2020

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

18 de fevereiro de 2021

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.

Título: Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2020

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 3/2021

Data de publicação: 18 de fevereiro de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 11/02/2021

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	iii
Sumário	1
O contexto COVID-19 na execução orçamental	1
Saldo global	2
Receita efetiva.....	2
Despesa efetiva	3
Apreciação das contas dos sistemas de proteção social	3
Notas de Apresentação	5
1 O contexto COVID-19 na execução orçamental	9
2 Saldo global	19
3 Receita efetiva	25
3.1 Medidas de política COVID-19 com impacto na receita	25
3.2 Visão panorâmica	28
3.3 Receita fiscal	30
3.4 Receita contributiva	36
3.5 Outras receitas	37
4 Despesa efetiva	41
4.1 Visão panorâmica	41
4.2 Instrumentos de controlo da despesa	43
4.3 Despesa corrente.....	44
4.4 Despesa de capital.....	47
5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social	51
5.1 Segurança Social	51
5.1.1 <i>Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: exercício</i> <i>prospetivo</i>	51
5.1.2 <i>Execução consolidada</i>	54
5.1.3 <i>Análise por sistemas de proteção social</i>	60
5.2 Caixa Geral de Aposentações.....	63
Anexo 1: Informação metodológica	67
Anexo 2: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade interanual dos agregados orçamentais em contabilidade pública	69
Anexo 3: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada	73
Anexo 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Emergência)	75
Anexo 5: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Estabilização)	85

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Execução acumulada a 31 de dezembro de 2020 das principais medidas de política COVID-19	16
Tabela 2 – Saldo global por subsector, valores não ajustados	19
Tabela 3 – Saldo global ajustado, por subsector.....	20
Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas	21
Tabela 5 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, com execução até 31 de dezembro.....	28
Tabela 6 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas	32
Tabela 7 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector	35
Tabela 8 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por imposto	36
Tabela 9 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central.....	39
Tabela 10 – Despesa corrente primária e principais rubricas	43
Tabela 11 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	45
Tabela 12 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas.....	46
Tabela 13 – Subsídios das Administrações Públicas.....	46
Tabela 14 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas.....	47
Tabela 15 – Investimento das Administrações Públicas.....	48
Tabela 16 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas	49
Tabela 17 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: previsão anual na 2.º AOE/2020 e execução orçamental acumulada de 2020	52

Tabela 18 – Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados	55
Tabela 19 – Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos	56
Tabela 20 – Execução orçamental da Segurança Social por sistemas de proteção (ajustada)	62
Tabela 21 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações	64
Tabela 22 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas	71
Tabela 23 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2020, da 2.ªAOE/2020 e da estimativa	73
Tabela 24 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2020, da 2.ªAOE/2020 e da estimativa	74

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio do saldo ao OE/2020	22
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio do saldo face à 2.ªAOE/2020	22
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo face à estimativa	23
Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2020	29
Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face à 2.ªAOE/2020	30
Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face à estimativa para 2020	30
Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo do OE/2020	40
Gráfico 8 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo do OE/2020	40
Gráfico 9 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo da 2.ªAOE/2020	40
Gráfico 10 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo da 2.ªAOE/2020	40
Gráfico 11 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo da Estimativa/2020	40
Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo da Estimativa/2020	40
Gráfico 13 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face ao OE/2020	41
Gráfico 14 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face à 2.ªAOE/2020	42
Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face à estimativa	42
Gráfico 16 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças	44
Gráfico 17 – Despesa mensal com medidas excecionais e temporárias COVID-19	53
Gráfico 18 – Receita com contribuições e quotizações	57
Gráfico 19 – Cobrança coerciva de contribuições e quotizações	57
Gráfico 20 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados	58
Gráfico 21 – Prestação de desemprego vs desemprego registado	58
Gráfico 22 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados	59
Gráfico 23 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2020	60
Gráfico 24 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (ajustado)	60
Gráfico 25 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)	65
Gráfico 26 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2020	65

Índice de Figuras

Figura 1 – Efeitos diretos em Contabilidade Orçamental Pública das medidas de política COVID-19	9
Figura 2 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 do lado da receita	25

Índice de Caixas

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas	69
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ªAOE/2020	2.ª Alteração ao Orçamento do Estado do ano de 2020 (aprovada em 03/07/2020 pela AR)
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ENI	Empresário em Nome Individual
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
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
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
OE/2020	Primeiro Orçamento do Estado para 2020 (aprovado pela AR em 06/02/2020)
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
par.	Parágrafo
PE	Programa de Estabilidade
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPC	Pagamentos por Conta
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RMMG	Remuneração mínima mensal garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário

A análise da execução orçamental utiliza três referenciais para o ano de 2020: o Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020), que entrou em vigor a 1 de abril, a 2.ª Alteração ao OE/2020 (2.ª AOE/2020), que entrou em vigor a 25 de julho e a estimativa para 2020, que integra o Relatório da POE/2021, apresentada a 13 de outubro.

O contexto COVID-19 na execução orçamental

As Administrações Públicas empreenderam inúmeras medidas de política ao longo de 2020 para mitigar os malefícios da pandemia da COVID-19 na saúde e na economia. Tiveram um efeito direto conhecido de 4725 M€, dos quais 4665 M€ com impacto no saldo global e os restantes 60 M€ respeitantes a despesa com ativos financeiros. O montante de 4665 M€ reparte-se entre as medidas que causaram diminuição da receita (- 1559 M€) e as que determinaram aumento da despesa (3106 M€).

As medidas com efeitos sobre a receita efetiva ascenderam a 1559 M€ e representaram 1,9% da cobrança: 509 M€ representam perdas definitivas de receita, 1046 M€ resultam do adiamento de obrigações fiscais e contributivas e 4 M€ respeitam ao adiamento, redução ou isenção de rendas decididas pela Administração Regional e pela Segurança Social.

As medidas que constituem acréscimos de despesa somaram 3106 M€, com um peso de 3,3% na execução orçamental efetiva. Constituem a maior fatia das medidas de política discricionária COVID-19, com um peso de 66,6% no total, enquanto o efeito das medidas da receita representa 33,4%. Foram aumentando o seu peso relativo ao longo do ano de 2020 à medida que se contabilizava o impacto decorrente da implementação das mesmas, e os efeitos económicos e sociais da pandemia se foram aprofundando, com ênfase no último trimestre do ano.

O esforço total das Administrações Públicas (AP) com reflexo no saldo global (4665 M€), ou seja 2,4% do PIB de 2020, pode decompor-se em medidas destinadas a apoiar a saúde, que representaram 19,2% (898 M€) e as destinadas a apoiar a economia, que representam 80,8% (3767 M€) do valor total. Nas medidas de apoio à economia, os domínios de intervenção com maior impacto orçamental direto são o apoio ao emprego e à manutenção da laboração (1701 M€; 36,5% do total) e a prorrogação e a isenção de obrigações fiscais e contributivas (1555 M€; 33,3%), representando a soma das duas categorias 69,8% do total. As medidas de proteção do rendimento das famílias ascendem a 413 M€ (8,8%) e a categoria residual "Outros" a 99 M€ (2,1%).

No domínio de intervenção de apoio ao emprego e à manutenção da laboração, as medidas mais significativas são o "layoff" simplificado (823 M€; peso de 17,6% no total), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€; 6,1%), o apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (280 M€; 6,0%) e o apoio extraordinário à retoma progressiva (159 M€; 3,4%). Em conjunto, representam cerca de um terço (33,1%) do impacto direto conhecido das medidas de política no saldo global.

Na categoria de prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas, a medida mais representativa foi a possibilidade de adiamento dos 1.º e 2.º pagamentos por conta até dezembro, reduzindo ou suspendendo o valor a pagar para empresas com quebras de faturação superiores a 20% no 1.º semestre e para a categoria institucional de micro, pequenas e médias empresas e cooperativas (781 M€), seguida da isenção de pagamento de contribuições sociais (509 M€) para empresas enquadradas nas medidas "layoff" simplificado, apoio à retoma progressiva e incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial.

Na receita, a dilação de obrigações fiscais e contributivas foi o instrumento de política mais utilizado durante o ano de 2020. Entre março e dezembro, foram diferidos 1452 M€ de receita fiscal (3,0% da cobrança anual) e 117 M€ de receita contributiva (0,6%). Permanecem diferidos no final do ano 121 M€ de receita fiscal e 3 M€ de receita contributiva, que incluem um incumprimento de 46 M€ na receita fiscal e 3 M€ na receita contributiva. Traduzem em ambos os casos taxas de incumprimento reduzidas e suscetíveis de recuperação no contexto da cobrança coerciva. É possível afirmar que as medidas de flexibilização do pagamento de impostos e contribuições sociais devidos no primeiro semestre revelaram um baixo risco para as finanças públicas em 2020.

Na comparação entre o projetado e o executado, verifica-se uma sobre-estimação considerável nas medidas COVID-19 anunciadas no PE/2020, destacando-se os valores mensais avançados para as medidas

de isolamento profilático e subsídio de doença e para o "layoff" simplificado, muito acima do observado. Na comparação com a 2.ªAOE/2020, assiste-se a uma heterogeneidade considerável na magnitude dos desvios, destacando-se a baixa execução do Rendimento Social de Inserção COVID-19 e o apoio à re-toma progressiva. Em sentido contrário, avultam o subsídio de doença por infeção através do vírus SARS-CoV-2, o apoio ao teletrabalho e a assistência a descendentes.

O empréstimo à TAP foi caracterizado no capítulo sobre medidas COVID-19 porque o seu montante, bastante elevado, é, em parte, consequência da pandemia na atividade deste grupo empresarial. Todavia, não pode ser classificado como uma daquelas medidas. O Estado concedeu 1,2 mil M€ à TAP em 2020 e é previsível que reforce a sua exposição consideravelmente nos próximos anos. Foi uma aquisição de ativos financeiros com probabilidade elevada de perda total de capital. É, de longe, o maior dos empréstimos de médio e longo prazo concedidos pelas AP ao longo de 2020 a 15 entidades públicas nacionais, que totalizaram 2594,7 mil M€. Deve notar-se que a despesa direta das AP com as quatro medidas COVID-19 mais avultadas de apoio ao emprego e manutenção da laboração no mesmo período ascendeu a 1,5 mil M€, sendo comparável, em termos de ordem de grandeza, aos recursos públicos comprometidos naquele financiamento.

Saldo global

Em termos comparáveis, as AP apresentaram na execução provisória de 2020 um saldo global negativo de 10 657 M€, que traduz um agravamento homólogo de 9994 M€, com contributos de todos os subsectores, nos quais pontifica o do Estado. Este resultado é mais favorável do que as previsões da 2.ªAOE/2020 e da estimativa anual. Durante o ano de 2020 verificaram-se alterações profundas nos referenciais orçamentais, refletindo a instabilidade provocada pelos efeitos da pandemia de COVID-19 na sociedade e na economia e a dificuldade em efetuar previsões neste contexto.

A deterioração do saldo global foi determinada pela quebra da receita (- 6,0%), a par do aumento da despesa (+ 5,2%). A despesa permanece abaixo do limite autorizado em todos os referenciais, mesmo o do OE/2020, que ainda não considerava as necessidades orçamentais acrescidas para fazer face aos efeitos da pandemia de COVID-19.

No conjunto do ano de 2020, o impacto direto na conta consolidada das AP gerado pelas medidas de política discricionária COVID-19 ascendeu a 1559 M€ de perda de receita e 3106 M€ de acréscimo de despesa. Expurgado deste efeito, o saldo ajustado terias valido - 5992 M€, refletindo uma quebra homóloga de 5329 M€ face a 2019.

Receita efetiva

A receita efetiva das AP apresentou uma quebra homóloga de 6,0% no ano de 2020, com contributos da generalidade das rubricas, destacando-se a importância dos impostos indiretos (- 2,8 p.p.), outras receitas correntes (- 1,6 p.p.), impostos diretos (- 0,9 p.p.) e receitas de capital (- 0,6 p.p.). Este nível de cobrança situou-se globalmente acima do objetivo na estimativa para 2020 (- 7,4%), mas abaixo do da 2.ªAOE/2020 (- 1,9%), divergindo face ao objetivo do OE/2020 (6,1%), que ainda não considerava os efeitos da pandemia de COVID-19. A componente fiscal e contributiva da receita excedeu o objetivo anual da 2.ªAOE/2020 e da estimativa anual. Em sentido contrário, a componente não fiscal nem contributiva situou-se aquém do previsto em todos os referenciais, destacando-se os desvios negativos das "Outras receitas correntes", com origem na subexecução de "taxas, multas e outras penalidades", "venda de bens e serviços correntes" e "rendimentos da propriedade".

A receita fiscal sofreu uma contração de 6,4% no ano de 2020, atribuível primordialmente à cobrança dos impostos indiretos (- 4,8 p.p.), observando-se um recuo homólogo em todos os impostos desta categoria, cuja cobrança é largamente determinada pelos efeitos do ciclo económico, designadamente pela evolução do consumo privado. Este nível de cobrança é superior ao previsto na 2.ªAOE/2020 (que previa - 7,5% face à execução de 2019) e na estimativa anual (- 11,1%).

A quebra fiscal foi determinada maioritariamente pelo IVA (- 1586 M€; - 8,5%) e pelo IRC (- 1327 M€; - 20,4%), refletindo os efeitos do ciclo económico descendente e das medidas de política orçamental COVID-19. No caso do IRC, o resultado alcançado no final do ano de 2020 deverá traduzir a quebra da atividade económica sobre a cobrança, uma vez que o regime transitório que regulou os PPC em 2020 e as disposições legais pré-existentes no CIRC integraram os efeitos da pandemia e permitiram aproximar o valor dos adiantamentos realizados a título de imposto às previsões de resultados para efeitos fiscais das empresas. Embora o montante definitivo das liquidações de imposto só seja conhecido em maio próximo, não será expectável um aumento significativo do seu valor.

Em sentido contrário, destacam-se os desempenhos do IRS (+ 411 M€; + 3,0%);, da Contribuição extraordinária sobre o sector energético (+ 128 M€; + 132,7%) e da receita de 33 M€ do Adicional de solidariedade sobre o sector bancário, instituído na 2.ªAOE/2020 e cobrado pela primeira vez em novembro.

Despesa efetiva

Relativamente à despesa efetiva, o aumento implícito no OE/2020 foi 7,8% face ao observado em 2019, o qual foi revisto para 12,8% no âmbito da 2.ªAOE/2020 aprovada em julho, sendo posteriormente revisto para 7,5% no âmbito da estimativa divulgada em outubro no relatório da POE/2021. No entanto, a execução foi de 94,7 mil M€ e o crescimento situou-se em 5,2%, ficando abaixo dos três objetivos do ano 2020.

Tendo por referência o OE/2020, o desvio situou-se em 2400 M€ abaixo do limite máximo da despesa efetiva aprovado inicialmente devido ao contributo da maioria das componentes de despesa. De referir que apenas a execução das transferências correntes e das despesas com pessoal ficou acima dos tetos aprovados no OE/2020.

Face à 2.ªAOE/2020, a execução da despesa ficou 6866 M€ abaixo do aprovado devido ao contributo da generalidade das rubricas. Apenas as despesas com pessoal ficaram acima do teto aprovado na AR.

Em relação à estimativa divulgada em outubro passado, a execução da despesa foi inferior em 2149 M€, com contributos neste sentido da maioria das componentes, com exceção das transferências de capital.

Com a intenção de abrir espaço para comprometer despesas COVID-19, a aprovação da 2.ªAOE/2020 veio reforçar a dotação de várias rubricas, nomeadamente, a aquisição de bens e serviços, as transferências correntes para as Famílias e para a União Europeia, os subsídios e o investimento. No entanto, apesar desse reforço, as execuções do investimento e da aquisição de bens e serviços ficaram abaixo dos limites inicialmente aprovados (OE/2020).

O Ministério das Finanças dispôs do poder de veto sobre a utilização de 2686 M€, o montante das dotações da Administração Central que carecem de autorização política daquele ministério para poderem ser executadas. O montante subiu 289 M€ face ao valor comparável de 2019. Aina não é conhecido o valor total das verbas libertadas até final de 2020.

Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

Em termos ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo global da Segurança Social permaneceu excedentário em 2020 (1805 M€), embora inferior em 28,8% ao de 2019. Ficou, no entanto, acima da meta mais recente do Ministério das Finanças (estimativa de 1002 M€ incluída no relatório da POE/2021.) Se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19, a deterioração homóloga do saldo seria de 29,2% e o saldo global passaria a 1793 M€.

As contribuições desceram marginalmente (0,8%, para 18 222 M€), por redução do emprego e por causa da isenção de pagamento (509 M€) atribuída por várias medidas de política COVID-19. Já as prestações sociais subiram consideravelmente (13,6%, para 26 919 M€). Estas incluem medidas de política COVID-19 no valor direto de 1897 M€. O Estado compensou a conta do subsector pelo seu envolvimento no combate aos malefícios da pandemia com transferências específicas para este fim de 2492 M€ — o impacto líquido desta compensação no saldo global foi marginalmente positivo, 11,4 M€.

A despesa com medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração representou mais de quatro quintos dos encargos suportados pela Segurança Social com medidas de política para enfrentar a COVID-19. Em termos de distribuição intra-anual, a despesa mensal com medidas COVID-19 foi mais elevada de abril a junho do que nos meses seguintes. No último trimestre de 2020, avultaram os encargos com as medidas "apoio à retoma progressiva", "incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial" e "apoio extraordinário da redução da atividade económica dos trabalhadores independentes". As taxas de execução das dotações inscritas no orçamento para 2020 após a aprovação da 2.ªAOE/2020 revelam, em termos gerais, uma absorção muito elevada (98,2% do lado da receita e 97,6% do lado da despesa). Merece realce, pela sua dimensão e importância, o baixo grau de execução da medida "apoio extraordinário à retoma progressiva" (54,3%). Dá-se nota que uma boa parte das medidas COVID-19 adotadas em 2020 continuará a produzir impactos orçamentais em 2021.

A Caixa Geral de Aposentações, após o ajustamento efetuado pela UTAO, revela um excedente orçamental expressivo (+ 136M€), contrariando os défices programados no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020. Resulta da evolução acentuadamente positiva da receita de contribuições e quotizações. Nos últimos cinco anos, esta receita foi sucessivamente superior à previsão no orçamento, apesar da diminuição contínua no número de subscritores.

Desde 2014, a taxa de cobertura dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA satisfeita pela receita proveniente de contribuições e quotizações decresceu de 46,6% para 44,5%, a um ritmo inferior ao da diminuição no número de subscritores ao longo do mesmo período.

Notas de Apresentação

1. Este número reforça o acompanhamento da execução orçamental das medidas de política COVID-19. Em relação ao anterior, mostra mais medidas com execução declarada nas fontes primárias e oferece mais detalhe explicativo do impacto das medidas dentro de cada rubrica dos classificadores económicos da receita e da despesa. Dá-se conta do que são os saldos globais do conjunto das Administrações Públicas e do subsector da Segurança Social com e sem os efeitos diretos das medidas nas contas em contabilidade pública orçamental. Aprofunda-se, pois, o cumprimento do objetivo que a UTAO autoestabeleceu há nove meses — parágrafo 4 e Secção 3.4 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio: com a colaboração dos compiladores de informação contabilística, dar aos leitores o conhecimento mais apurado possível sobre o impacto da pandemia e das respostas políticas nas finanças públicas nacionais. Saúda-se a divulgação crescente de dados primários relevantes por parte da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a transmissão regular à UTAO de informação por parte do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

2. Esta coleção disponibiliza a lista atualizada das medidas de política COVID-19 que foram adotadas pelas autoridades nacionais desde o início da situação pandémica. O Governo dividiu estas medidas em duas fases, segundo a classificação apresentada na p. 1 do documento [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES). A fase de emergência é caracterizada pelas respostas públicas urgentes visando minimizar, no curto prazo, os danos da doença na saúde, nos rendimentos das famílias e na liquidez das empresas. O Anexo 4 apresenta o inventário atualizado de todas essas medidas de política com âmbito nacional. Os primeiros atos legislativos datam de 9 de março e a esmagadora maioria das medidas desta fase foi sendo tomada até final do primeiro semestre — detalhes no primeiro parágrafo desse anexo. A lista pretende ser exaustiva relativamente aos subsectores Administração Central e Segurança Social. Descreve tanto medidas com impacto orçamental ou financeiro nas finanças públicas como medidas que, em princípio, não terão reflexos nas contas das AP. A lista, atual em 31 de dezembro de 2020, dá conta de 50 medidas. O Anexo 5 apresenta as medidas da “fase de estabilização” (designação na p. 1 do PEES). Neste número, contabiliza 60 medidas, à data de 31 de dezembro de 2020. Os dois anexos, atualizados mensalmente, pretendem ser instrumentos de consulta a qualquer momento por parte de leitores interessados em saber quais são as medidas, em concreto, tomadas pelos subsectores da Administração Central e da Segurança Social para combater os efeitos nefastos da doença COVID-19 na saúde e na economia.

3. Dos seis tipos de efeitos orçamentais produzidos pela doença COVID-19, dá-se conta neste relatório dos tipos 2 e 3 apenas. Para melhor elucidar os leitores sobre as maneiras variadas através das quais a própria doença, e também as intervenções das autoridades públicas no combate aos malefícios da pandemia, podem impactar as contas públicas, a UTAO elaborou uma classificação própria com seis tipos de efeitos orçamentais. Eles estão explicadas no parágrafo 27 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#) (que replica a versão original apresentada no parágrafo 74 do [Relatório UTAO n.º 10/2020](#), de 12 de maio, que apreciou o Programa de Estabilidade de 2020). Desses seis tipos, apenas dois se referem a medidas de política pública já tomadas pelas autoridades: tipos 2 e 3. O tipo 2 agrega os efeitos das medidas de política desenhadas expressamente para combater os malefícios da doença na saúde das pessoas. Exemplos são o regime excecional de gestão de recursos humanos na saúde, na proteção civil e nos serviços prisionais, a equiparação do isolamento profilático a doença para efeitos de elegibilidade no acesso ao subsídio de doença, e o apoio à família para acompanhamento de dependentes privados de atividades presenciais na escola ou em equipamentos sociais. O tipo 3 reúne os efeitos das medidas de política criadas deliberadamente para mitigar as consequências nefastas da pandemia na economia. Neste tipo cabem, a título ilustrativo, as medidas: isenção temporária ou o diferimento do pagamento de contribuições para a Segurança Social, o diferimento no pagamento de IRC, as linhas de crédito para empresas com garantia do Estado, e o apoio para manutenção do emprego, suspensão de contratos ou redução de horários de trabalho em empresas. Ficam de fora do radar os outros tipos. O tipo 1 junta os impactos que decorrem automaticamente nas finanças públicas sem intervenção de qualquer medida de política expressamente concebida no contexto COVID-19 — o funcionamento livre

dos estabilizadores automáticos é parte do tipo 1. Este tipo capta também os efeitos diretos da própria doença e das medidas de distanciamento físico e encerramento de unidades produtivas (o confinamento socioeconómico).¹ Finalmente, os tipos 4 a 6 reúnem efeitos futuros, que ainda não se materializaram em Portugal: subida no prémio de risco da dívida soberana, intervenções públicas no sistema financeiro e efeitos das medidas de relançamento estrutural da economia, respetivamente.

4. A cobertura dos tipos 2 e 3 é maior, mas ainda não é exaustiva. Muito se avançou na informação primária desde o início da sua divulgação em maio, o que permite à UTAO ir alargando e atualizando o seu balanço integrado de efeitos orçamentais de medidas de política na Tabela 1. Com base nos dados primários presentes na Síntese da DGO divulgada em 27 de janeiro de 2021 e na informação recebida do IGFSS e da AT, apresenta os valores da execução em receita ou despesa efetiva para 51 medidas de política com impacto no saldo orçamental (mais cinco do que na edição anterior desta coleção) e três medidas com impacto em ativos financeiros. Estas 54 medidas identificadas pelas fontes correspondem a 25 medidas na lista da UTAO no Anexo 4, a 14 medidas do Anexo 5, a 12 tomadas pela Administração Regional e Local e a duas que a UTAO não conseguiu localizar na recensão legislativa efetuada— detalhes na Tabela 1. Das 50 medidas com potencial impacto orçamental (receita ou despesa efetiva) listadas no Anexo 4 e 60 no Anexo 5, há, portanto, muitas que terão tido alguma execução até dezembro, mas que a DGO, o IGFSS e a AT não quantificaram. Exemplos nesta situação são as medidas com os números 2, 17 e 29 no quadro do Anexo 4. Em todo o caso, a própria Síntese da DGO assume que apenas apresenta as medidas “mais expressivas” das que considerou como sendo “principais”.

5. Só efeitos orçamentais diretos são quantificados. Como se explicou no parágrafo 36 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), a contabilidade (seja ela pública ou nacional) apenas visa medir o “valor dos recursos financeiros envolvidos na transação propriamente dita entre o agente público que paga a despesa ou cobra a receita e a contraparte fora das AP”. Este é o efeito direto da transação no relato contabilístico. Os economistas ensinam que qualquer transação daquele tipo gera, subsequentemente, rondas sucessivas de efeitos adicionais nas contas públicas, cuja soma é por eles designada como “efeito induzido”. Nesta coleção de documentos, a UTAO não tem condições para avaliar o efeito induzido de nenhuma medida. Por isso, os impactos quantificados neste relatório cingem-se aos efeitos diretos na receita e na despesa.

6. Neste número, há três referenciais anuais de 2020: OE, 2.ªAOE e a Estimativa de execução para 2020. O Orçamento do Estado (OE) para 2020 teve uma primeira versão publicada em lei no dia 31 de março, com produção de efeitos a partir do dia 1 de abril. Foi publicada a 24 de julho e entrou em vigor no dia seguinte a lei que plasma a programação orçamental para 2020, saída da Segunda Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (2.ªAOE/2020). Em 13 de outubro, o Ministério das Finanças (MF) apresentou a sua estimativa de execução orçamental acumulada desde 1 de janeiro até 31 de dezembro de 2020, na versão corrigida do relatório que acompanhou a Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021). A execução orçamental acumulada de 2020, bem como a conta encerrada de 2019, são comparadas com os três referenciais anuais para 2020: o Orçamento do Estado inicial, a 2.ªAOE e a Estimativa de execução em 2020.

7. A estrutura do relatório é a seguinte. O Capítulo 1 apresenta a grande fotografia da segregação de contas, de janeiro a dezembro de 2020, entre o que são os efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 dos tipos 2 e 3 e o que são todos os demais efeitos orçamentais das operações económicas das Administrações Públicas (AP). Os Capítulos 2 a 4 mostram o desempenho do conjunto

¹ Os efeitos de tipo 1 são explicados com maior desenvolvimento no [Relatório n.º 11/2020](#), de 20 de maio, referente à execução orçamental de março. Reproduz-se aqui a explicação aí apresentada para conveniência do leitor: “O primeiro tipo (de efeitos nas finanças públicas) 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 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.

das AP e, sempre que apropriado, dos subsectores, em matéria de saldo global, receita efetiva e despesa efetiva, respetivamente. A execução orçamental do subsector Segurança Social é alvo de uma ampliação no Capítulo 5, que também inclui uma visão detalhada da conta da Caixa Geral de Aposentações. Cinco anexos completam o documento, O primeiro contém esclarecimentos metodológicos transversais aos vários capítulos, o segundo identifica os ajustamentos que a UTAO efetuou aos dados primários para tornar comparável a execução de 2020 com a do ano anterior, o terceiro reúne os dois quadros mais detalhados da execução consolidada das AP, em dados primários e dados ajustados, o Anexo 4 contém o inventário UTAO, tão completo quanto possível, das medidas de política COVID-19 da fase de emergência e, finalmente, o Anexo 5, apresenta inventário semelhante para as medidas da fase de estabilização.

1 O contexto COVID-19 na execução orçamental

8. Neste capítulo, a UTAO atualiza mensalmente os efeitos sobre as finanças públicas das medidas de política adotadas para mitigar os malefícios da pandemia de COVID-19 na saúde e na economia. Dá continuidade à análise económica e orçamental das medidas COVID-19 iniciada em maio de 2020: [Relatório UTAO n.º 10/2020](#), de 12 de maio e [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio.² A Figura 1 esquematiza os efeitos esperados destas medidas nas contas públicas, em contabilidade orçamental pública, e ajuda o leitor a enquadrar a quantificação da execução oferecida nas próximas páginas. Informações metodológicas sobre a medição dos efeitos nas finanças públicas constam das Notas de Apresentação, p.5.

Figura 1 – Efeitos diretos 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: UTAO ([Relatório n.º 11/2020](#), de 20 de maio); inspiração em FMI (2020)³ 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.

² Qualquer um destes documentos contém dois capítulos que explicam os efeitos prospetivos da pandemia e das medidas de política na economia e nas finanças públicas (orçamento e património líquido). Os do segundo são uma versão revista e alargada dos do primeiro. A apreciação dos efeitos nas contas públicas privilegia a ótica da contabilidade nacional no relatório de 12 de maio e a da contabilidade pública orçamental no do dia 20.

³ FMI (2020), [Fiscal Monitor](#), abril, *Fiscal Affairs Department*, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.

9. No Anexo 4 encontram-se listadas as medidas da fase de emergência. As medidas da fase de emergência começaram a ser adotadas em 9 de março e visaram robustecer o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e minimizar, no imediato, a propagação da doença, os efeitos da paralisação económica sobre o tecido produtivo e os rendimentos das famílias. Estão recenseadas no Anexo 4. Estas medidas integram o acervo legislativo e regulamentar criado a partir daquele dia e muitas foram depois referidas no Programa de Estabilidade de 2020 (PE/2020), que cunhou a designação “fase de emergência” — explicação na observação (i) da p. 75.

10. As medidas da denominada “fase de estabilização” encontram-se inventariadas no Anexo 5. No mês de julho entrou em vigor a 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ªAOE/2020),⁴ que contempla espaço financeiro para um novo conjunto de medidas de política, destinado a combater os efeitos da pandemia de COVID-19 no segundo semestre do ano, considerado no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) como a “fase de estabilização” económica e social — explicação na observação (i) da p. 85. Muitas destas medidas foram apresentadas no PEES⁵ e outras foram sendo conhecidas ao longo do segundo semestre. Estão todas listadas no Anexo 5 deste relatório. Os dois anexos são atualizados mensalmente.

11. A Tabela 1 apresenta a execução acumulada até ao final do mês de dezembro das medidas de política COVID-19 em vigor, reportada pelas entidades consultadas pela UTAO. Inclui as medidas das duas fases, devendo salientar-se os seguintes pressupostos na sua interpretação:

- As medidas estão arrumadas em linhas na tabela de acordo com a tipologia da UTAO explicada nas Notas de Apresentação, p.5: objetivo principal (apoio à saúde ou à economia), objetivo secundário (categoria dos alvos) e descrição do instrumento.
- O valor da execução de cada medida exprime apenas os efeitos diretos sobre a execução orçamental em contabilidade pública até ao final do mês de dezembro, não se considerando os efeitos induzidos via impacto na economia.
- A estimativa da execução de cada medida é a apresentada na Síntese de Execução Orçamental mensal da Direção-Geral do Orçamento (DGO), complementada com informação proveniente diretamente da AT e do IGFSS.
- Compara-se a execução observada para cada medida com as previsões de impacto apresentadas pelo Ministério das Finanças no Programa de Estabilidade de 2020 (PE/2020) e na 2.ªAOE/2020.
- A parte superior da Tabela 1 compara a execução de cada medida com o valor não ajustado da execução consolidada do conjunto das Administrações Públicas (AP) na rubrica do classificador económico em contabilidade pública, desde 1 de janeiro até final do mês de referência — colunas (7) a (9).
- A parte inferior da tabela, sob a epígrafe “Por memória: impacto das medidas, por classificação económica, na execução ajustada”, oferece um resumo que mostra o valor e o peso das medidas COVID-19 em cada rubrica do classificador. Os valores da execução consolidada das AP nesta parte da tabela estão ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, p. 69. Esta parte da tabela exclui a receita ou despesa com ativos e passivos financeiros, limitando-se ao apuramento de efeitos no saldo global das AP.

12. No final do ano de 2020, as medidas de política destinadas a combater e mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a saúde e a economia somaram um efeito direto conhecido de 4725 M€. Encontram-se listadas na Tabela 1 e o valor agora apurado representa um aumento de 429 M€ face ao mês de novembro.⁶ A execução pode ser decomposta no modo a seguir apresentado.

⁴ Consagrado na [Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#), aprovada pela Assembleia da República a 3 de julho e com entrada em vigor a 25 de julho.

⁵ O Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 41/2020, de 6 de junho](#).

⁶ Balanço anterior efetuado pela UTAO na Tabela 1 do [Relatório UTAO n.º 1/2021](#), de 19 de janeiro.

- Dos 4725 M€, 4665 M€ impactam no saldo global e a parte restante, 60 M€, resulta de despesa com ativos financeiros. Os próximos parágrafos com pontos-bala respeitam exclusivamente a receita e despesa efetivas.
- As medidas com efeitos sobre a cobrança de receita ascenderam a 1559 M€, e representaram 1,9% da cobrança acumulada efetiva ajustada.
 - Este impacto total reparte-se entre medidas com perdas definitivas de receita, medidas com perdas temporárias de receita e medidas cuja natureza temporal não foi possível determinar na informação primária consultada.
 - As medidas com perda definitiva conhecida valem 509 M€ e correspondem a isenção de obrigações contributivas.
 - As medidas com perda temporária conhecida valem 1046 M€ e resultam do adiamento de obrigações fiscais e contributivas.
 - Finalmente, as medidas de perda de receita cuja decomposição entre definitiva e temporária não é conhecida nas fontes valem 4 M€ e respeitam a adiamento, redução ou isenção de rendas decidido pelas Administração Regional e Segurança Social.
 - Importa notar que há outras perdas de receita, permanentes e transitórias, que não constam das fontes e resultam de decisões da Administração Local de adiamento, redução ou isenção de rendas e taxas (exemplo dos mercados municipais e do estacionamento automóvel em vários concelhos).
- As medidas que constituem acréscimos de despesa atingiram 3106 M€, com um peso de 3,3% na execução orçamental efetiva ajustada.
 - As medidas do lado da despesa constituem a maior fatia das medidas de política COVID-19, com um peso de 66,6% no total, enquanto o efeito das medidas da receita representa 33,4%.
 - Foram aumentando o seu peso relativo ao longo do ano de 2020 à medida que se contabilizava o impacto decorrente da implementação das mesmas, e por outro lado, os efeitos económicos e sociais da pandemia se foram aprofundando, com ênfase no último trimestre do ano.
- No conjunto das medidas com impacto no saldo global, as destinadas a apoiar a saúde representaram 19,2% (898 M€) e as destinadas a apoiar a economia 80,8% (3767 M€).
- Nas medidas de apoio à economia, os domínios de intervenção com maior impacto orçamental direto são o apoio ao emprego e à manutenção da laboração (1701 M€; 36,5% do total) e a prorrogação e a isenção de obrigações fiscais e contributivas (1555 M€; 33,3%), representando a soma das duas categorias 69,8% do total. As medidas de proteção do rendimento das famílias ascendem a 413 M€ (8,8%) e a categoria residual "Outros" a 99 M€ (2,1%).
 - No domínio de intervenção de apoio ao emprego e manutenção da laboração, as medidas mais significativas são o "layoff simplificado" (823 M€; peso de 17,6% no total), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€; 6,1%), o apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (280 M€; 6,0%) e o apoio extraordinário à retoma progressiva (159 M€; 3,4%). Em conjunto, representam cerca de um terço (33,1%) do impacto direto conhecido das medidas de política no saldo global.
 - Na categoria de prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas, a medida mais representativa continua a ser o adiamento dos 1.º e 2.º pagamentos por conta (PPC) de IRC até à data limite do 3.º pagamento por conta, em dezembro de 2020 (medida 22 da Tabela 1), com um impacto de 781 M€ (peso de 16,8% no impacto direto total das medidas de política no saldo global).⁷ Segue-se a isenção de pagamento de contribuições sociais (509 M€; 10,9%) para empresas enquadradas nas medidas de i) layoff simplificado, ii) apoio à retoma progressiva e iii)

⁷ Os pagamentos por conta de Imposto sobre o IRC constituem um adiantamento do imposto devido em cada ano, definidos com base no volume de negócios e no imposto liquidado pelo sujeito passivo no ano imediatamente anterior. O regime permanente dos PPC é regulado no CIRC. A quebra abrupta da atividade económica em 2020, na sequência da pandemia de COVID-19, evidenciou a necessidade de alteração temporária nas regras dos PPC, cujo funcionamento no ano de 2020 se encontra explicado na Secção 2.2. do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. Durante este ano vigoram as disposições transitórias da Lei n.º 27-A/2020 (2.º AOE/2020), que confere aos sujeitos passivos com quebras homólogas de volume de negócios a possibilidade de redução ou mesmo

incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, que traduz uma perda definitiva de receita (medida 23 da Tabela 1). As medidas de adiamento das obrigações de pagamento às AP por parte das famílias e das empresas têm risco de incumprimento.⁸ Encerrado o exercício económico, o próximo ponto-bala informa sobre o nível de materialização deste risco que se concretizou em 2020.

- Na receita, a dilação de obrigações fiscais e contributivas foi o instrumento de política mais utilizado durante o ano de 2020. As afirmações neste parágrafo cruzam a evidência presente na Tabela 1 e na Tabela 5, p. 28. Entre março e dezembro, foram diferidos 1452 M€ de receita fiscal e 117 M€ de receita contributiva — vide “Por memória”, no painel inferior da Tabela 5. Foram entretanto recuperados 1331 M€ (91,6% do diferimento total) de receita fiscal e 114 M€ (97,4%) de receita contributiva. Permanecem diferidos no encerramento do ano 121 M€ (8,4%) de receita fiscal e 3 M€ (2,6%) de receita contributiva. A flexibilização do IVA a entregar em novembro em três ou seis prestações mensais (medida 20 da Tabela 1) ascende a 75 M€ (5,2%). As medidas 18, 19 e 24 da Tabela 1 quantificam o incumprimento relativo ao diferimento de receita fiscal e contributiva do 1.º semestre, cujos planos prestacionais terminaram em novembro e dezembro, respetivamente. O incumprimento da receita fiscal totaliza 46 M€ e representa 3,2% do valor inicialmente diferido. Na receita contributiva este montante ascende a 3 M€, com um peso de 2,6% no diferimento inicial. Traduzem, em ambos os casos, taxas de incumprimento reduzidas e cujos montantes irão transitar para procedimentos de cobrança coerciva, cuja taxa de sucesso, naturalmente, se desconhece neste momento. Em todo o caso, é possível já afirmar que as medidas de facilitação do pagamento a prestações de impostos e contribuições sociais devidos no primeiro semestre revelaram um baixo risco para as finanças públicas em 2020.

13. Numa análise por classificação económica da despesa, a rubrica de transferências correntes é a que congrega o maior impacto das medidas de política, uma vez que nela são registadas as medidas mais significativas nas categorias de apoio ao emprego e manutenção da laboração e reforço do sistema de proteção social. Na receita, os impostos diretos registam o maior impacto direto acumulado das medidas de política, refletindo o peso da medida de adiamento dos PPC de IRC. Esta informação está visível no painel inferior (por memória) da Tabela 1. Numa análise por classificação económica das medidas do lado da despesa (3106 M€), a rubrica de transferências correntes é a que reflete um maior impacto (1775 M€; 57,2%), uma vez que regista as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Do lado da receita (1559 M€), os impostos diretos agregam o maior impacto direto acumulado das medidas de política (823 M€; 52,8%), seguidos das contribuições sociais (584 M€; 37,4%) e, em menor escala, dos impostos indiretos (148 M€; 9,5%).

14. O impacto orçamental direto apurado no saldo global das medidas COVID-19 corresponde a 2,4% do PIB, e algumas medidas revelam um nível de execução significativamente inferior ao projetado no PE/2020. De acordo com os dados apurados na execução orçamental de 2020, o impacto orçamental direto apurado no saldo global de 2020 corresponde a 4665 M€, ou seja, cerca de 2,4% do PIB previsto para 2020.⁹ Este impacto, no entanto, distancia-se do resultado final que as projeções de certas medidas COVID-19 incluídas no Programa de Estabilidade de 2020 (PE/2020) poderiam supor, confirmando-se

isenção dos valores predeterminados para os PPC nos meses de vencimento das duas primeiras prestações. A possibilidade de redução do valor do 3.º PPC, quando a soma dos PPC já efetuados for inferior ao valor que se estima pagar, já se encontrava consagrada no artigo 107.º CIRC, pelo que não constitui uma medida de política e o seu impacto não se encontra incluído na quantificação da mesma. Esta interpretação da UTAO relativamente à medida de política em causa foi primeiramente publicada no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro, e confirmada pela AT na informação disponibilizada relativa a dezembro.

⁸ O impacto das medidas de adiamento das obrigações fiscais e contributivas só será nulo para as AP se a receita cobrada no final do novo prazo de pagamento for igual à que teria sido cobrada sem a concessão da dilação. No caso do diferimento de obrigações fiscais e contributivas, a receita liquidada é calculada no início do período de diferimento e não sofre alterações — trata-se apenas de um adiamento do momento da cobrança. No entanto, se existirem danos na capacidade económica dos contribuintes (falência, insolvência ou outra situação grave) a receita liquidada poderá não ser cobrada, total ou parcialmente, embora continue a ser um direito do Estado.

⁹ Impacto direto apurado no saldo global (contabilidade pública), tendo por base a estimativa do Produto Interno Bruto (PIB) para 2020, produzida pelo INE ([Contas Nacionais Trimestrais - Estimativa Rápida](#) de dia 02/02/2021).

agora a sua sobrestimação. Exemplos são os valores mensais de 110 M€ e 155 M€, previstos no PE/2020, para as medidas de isolamento profilático e subsídio de doença, respetivamente, quando os valores finais apurados para estas medidas, no final de 2020, se situaram em 62,6 M€ e 40,9 M€, respetivamente. No caso da medida de *layoff* (apoio à manutenção do contrato de trabalho), o PE/2020 estimava um encargo mensal de 373,3 M€,¹⁰ sendo que este valor mensal de despesa nunca foi atingido ao longo do ano (Gráfico 17). No entanto, é importante destacar que as projeções dos impactos orçamentais com medidas COVID-19 incluídas no PE/2020 foram realizadas num momento de grande incerteza e insuficiência de elementos, o que dificultou a projeção mais assertiva.

15. Na comparação com as previsões contidas na 2.ªAOE/2020, encontra-se uma heterogeneidade considerável na magnitude dos desvios nas medidas para as quais havia esta previsão. Atente-se nas taxas de execução presentes na coluna 14 da Tabela 1. Há medidas que tiveram uma execução consideravelmente próxima da previsão: as que têm os números 9, 23 e 27 (esta é a do *layoff*) estão no intervalo de 90 a 110% da previsão. Com sobrestimações mais elevadas, destacam-se a proteção aos trabalhadores independentes e informais (n.º 28, com 6,9%), o Rendimento Social de Inserção COVID-19 (n.º 10, 37,2%) e o apoio à retoma progressiva (n.º 29, 54,3%). Entre as mais subestimadas, avultam o subsídio de doença por infeção através do vírus SARS-CoV-2 (n.º 11, com taxa de execução de 481,6%), o apoio ao teletrabalho (n.º 50, 245,5%) e a assistência a descendentes (n.º 8, 233,3%).

16. O impacto direto das medidas operacionalizadas através de despesa com ativos financeiros ascende a 60 M€, destacando-se a linha de apoio a microempresas do sector do turismo. O impacto direto de medidas operacionalizadas através de despesa em ativos financeiros ascende a 60 M€ (Tabela 1), sendo a mais expressiva a linha de apoio a microempresas do sector do turismo (56 M€). Note-se que estas operações não têm impacto no saldo global em contabilidade pública, mas sim no saldo total desta perspetiva contabilística. No final do mês de novembro, a execução da despesa com ativos financeiros totalizava 58 M€.

17. O empréstimo estatal concedido ao grupo empresarial TAP Air Portugal, destinado a satisfazer necessidades de liquidez imediata, foi orçamentado na 2.ªAOE/2020 pelo montante de 1,2 mil M€ e totalmente executado até ao final do mês de dezembro. Esta operação não foi classificada como medida de política COVID-19, mas relaciona-se com os efeitos da pandemia sobre a economia, merecendo destaque pelo seu impacto e pelas suas características. O financiamento de 1,2 mil M€ à TAP, destinado a satisfazer necessidades imediatas de liquidez tem uma semelhança qualitativa à medida do tipo 5.4 da Figura 1. Não é uma injeção de capital, mas comporta um elevado risco de perda de capital para os contribuintes, não só por causa da pandemia mas também, e quiçá sobretudo, por causa das dificuldades económicas estruturais do grupo TAP. Com efeito, ele já apresentava resultados negativos antes da pandemia, mas as restrições à mobilidade aérea trazidas ao seu negócio pelo combate à COVID-19 agudizaram a sua situação estruturalmente deficitária, precipitando o pedido de apoio formulado ao Estado português. O facto da TAP já se encontrar em situação económica difícil a 31 de dezembro de 2019 inviabilizou o enquadramento do empréstimo no [Quadro Temporário de Auxílios de Estado](#), um regime mais favorável do que o normal criado pela Comissão Europeia (CE) em 19 de março de 2020, que permite aos Estados-Membros apoiar as empresas nacionais afetadas substancialmente pela pandemia sem infringir as regras da concorrência europeia. A operação foi autorizada em 9 de junho,¹¹ mas ao abrigo do regime geral que [regula os auxílios estatais de emergência às empresas não financeiras em dificuldades](#). Trata-se do regime normal que já existia antes da pandemia para permitir a concessão de auxílios de Estado contra a aplicação de remédios nas empresas intervencionadas destinados a mitigar os danos na concorrência resultantes do apoio público discricionário. As contrapartidas de reestruturação exigidas pela CE para autorizar auxílios de Estado são substancialmente mais castradoras da dimensão das empresas e preveem prazos de reembolso dos capitais públicos mais reduzidos do que as condicionalidades tipicamente impostas no regime temporário criado para facilitar a subsidi-

¹⁰ A previsão do PE indicada na linha 27 da Tabela 1 (563,3 M€) inclui a parcela de 373,3 M€ estimada pelo MF como encargo mensal típico da medida de apoio à manutenção do contrato de trabalho. Mais detalhe na nota 4 dessa tabela.

¹¹ [State Aid SA.57369\(2020/N\) – Portugal – COVID-19: Aid to TAP.](#)

ação de empresas gravemente prejudicadas pela pandemia, mas sem dificuldades económico-financeiras significativas a 31 de dezembro de 2019. A Síntese da DGO nada refere sobre a classificação deste empréstimo como medida de política COVID-19. A UTAO entende que a operação não deve ser classificada como medida COVID pelas seguintes razões: 1) a necessidade de apoio financeiro dos contribuintes, sob a forma de empréstimo, aval ou entrada de capital, já se colocava antes da pandemia eclodir, atentas as dificuldades estruturais do grupo. Recorde-se que os resultados líquidos são negativos há muitos anos. O enquadramento pelo Governo português e a CE do pedido de autorização no regime normal das ajudas de Estado vem confirmar esta tese. 2) A necessidade de apoio financeiro do Estado irá prosseguir por vários anos, atenta a determinação política de manter a empresa em atividade executando o seu plano de reestruturação. Logo, não se está perante um encargo temporário para o Estado criado para mitigar os malefícios da pandemia nas contas do grupo. Ele irá repetir-se por um número ainda indeterminado de anos.

18. Não sendo uma medida de política COVID-19, o empréstimo à TAP merece ser caracterizado neste capítulo sobre tais medidas porque a extensão da despesa das AP é, em parte, consequência da pandemia na atividade do grupo e o seu montante é, de facto, muito elevado. Tem implicações no saldo das AP diferentes nas duas óticas contabilísticas. Em 2020, o Estado concedeu 1,2 mil M€ à TAP. É uma despesa das AP com ativos financeiros. É, de longe, o maior dos empréstimos de médio e longo prazo concedidos ao longo de 2020 a 15 entidades públicas nacionais, que totalizaram 2594,7 mil M€. Deve notar-se que a despesa direta das AP com as quatro medidas COVID-19 mais avultadas de apoio ao emprego e manutenção da laboração no mesmo período ascendeu a 1,5 mil M€, sendo comparável, em termos de ordem de grandeza, aos recursos públicos comprometidos naquele financiamento.¹² Finalmente, importa informar que esta operação assume uma classificação distinta em contabilidade pública e nacional:

- Em contabilidade pública, esta operação é classificada como financeira e não produz efeitos sobre o saldo global;
- Em contabilidade nacional, o risco de o credor vir a ter uma perda significativa do capital determina a sua classificação como transferência de capital, contando negativamente para o saldo orçamental em 2020.

19. Os impactos orçamentais diretos das medidas COVID-19 no saldo global continuarão a ser registados na execução de 2021. A execução orçamental do ano de 2021 será influenciada por impactos de medidas COVID-19. Este efeito será resultado de: i) medidas adotadas em 2020 e cujos efeitos financeiros se prolongam em 2021 (ex.: isolamento profilático, isenção do pagamento de contribuições sociais, diferimento do pagamento de impostos e contribuições sociais, apoio à retoma progressiva, etc.); ii) medidas novas que foram aprovadas na lei do OE/2021 (ex.: apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores) e posteriormente no ano de 2021 (ex. apoio extraordinário ao consumo de energia elétrica); iii) perante o agravamento da crise sanitária, algumas medidas encerradas ainda em 2020 poderão ser reabertas, com ou sem modificação no seu desenho. Exemplos deste comportamento já aconteceram e são a reativação das medidas “layoff simplificado” (Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro) e “apoio excecional à família devido a paragem letiva” (Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro).

20. Uma parte dos impactos orçamentais decorrentes da resposta à pandemia não se encontra apurada. Os efeitos tipo 1 representam os impactos que decorrem automaticamente nas finanças públicas sem intervenção de qualquer medida de política expressamente concebida no contexto COVID-19. Neste conjunto, importa realçar, para além dos estabilizadores automáticos, os encargos que recaem sobre as contas públicas resultantes da aplicação da “capacidade instalada” para dar resposta à pandemia de COVID-19. Esta dita “capacidade instalada” consiste em infraestruturas, recursos humanos, dotações orçamentais, meios tecnológicos, sistemas de informação, etc. que já existiam antes da pan-

¹² As principais medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração são: o *layoff* (823 M€; medida 27 da Tabela 1), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€; medida 37 da Tabela 1), o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes (280 M€; medida 26 da Tabela 1) e o apoio extraordinário à retoma progressiva (159 M€; medida 29 da Tabela 1), que totalizam uma despesa de 1,5 mil M€ no final do ano de 2020.

demia se manifestar em Portugal. Uma parte desta capacidade instalada foi usada para mitigar e combater efeitos da pandemia. No entanto, é praticamente impossível quantificar separadamente a afetação destes recursos para esta finalidade. Um exemplo que permite uma visualização desta questão é o Sector da Saúde, nomeadamente o Serviço Nacional de Saúde (SNS). É reportado nos dados da execução orçamental de 2020 pela DGO que os encargos com medidas COVID-19 ascenderam a 898 M€. Adicionalmente são reportados os montantes totais e por rubricas da despesa do SNS. No entanto, não é relatada informação sobre o custo da disponibilização da capacidade instalada exclusivamente utilizada no combate à crise sanitária (despesa com pessoal, encargos gerais, etc.). Seria necessária contabilidade de gestão muito sofisticada para apurar estes gastos. Por outro lado, o “desvio” de parte da capacidade instalada e de recursos financeiros para mitigar os efeitos da pandemia na saúde resultou no não cumprimento de certos objetivos previstos em termos de cuidados de saúde, (por exemplo, menor número de consultas médicas, exames e cirurgias). Assim, como nota, importa apreender que os encargos orçamentais incorridos com a pandemia de COVID-19 é significativamente mais vasta que a reportada através das medidas com código COVID-19 nos classificadores de despesa. Tal como se deu conta no parágrafo 5, p. 6, também não é possível apurar os efeitos orçamentais induzidos desencadeados pelas medidas de política.

21. As medidas reportadas na Tabela 1 constituem apenas uma parte das medidas de política orçamental adotadas no âmbito da COVID-19, embora sejam as mais significativas no respeitante aos seus efeitos sobre a execução orçamental das AP. As colunas 3 e 4 da Tabela 1 estabelecem a ligação entre as medidas com execução quantificada pela DGO (numeradas de 1 a 54 na coluna 1) e a totalidade das medidas de política que a UTAO conseguiu identificar na legislação e na regulamentação aprovadas até 31 de dezembro de 2020 — recensão no Anexo 4 e no Anexo 5, com 50 e 60 medidas, respetivamente. Esse cruzamento evidencia a inexistência de informação sobre execução financeira para muitas delas. A análise detalhada das medidas é desenvolvida nos capítulos seguintes, no contexto das rubricas respetivas dos classificadores da receita e da despesa efetivas.

Tabela 1 – Execução acumulada a 31 de dezembro de 2020 das principais medidas de política COVID-19
(em milhões de euros)

N.º	Título	N.º da medida no Anexo 4	N.º da medida no Anexo 5	Subsector	CE	Execução jan-dez	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto apresentada no PE/2020			Por memória: previsão de impacto apresentada na 2.ªAOE/2020		
									Valor previsto	Frequência	Peso exec/pr rev	Valor previsto	Peso exec/pr rev	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(8))*100	(10)	(11)	(12)=(7)/(11))*100	(13)	(14)=(7)/(13))*100	
Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença							898							
1	Reforço de recursos humanos (contratações e horas extra)	7	14 e 56	AdC AdR	D.01	145,5	22 370	0,7%	94,4	Outra	154,1%	-	-	
2	Saúde: equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros	6	-	AdC AdLR	D.02	549,9	13 480	4,1%	156,0 ²	Mensal	n.a. ¹	-	-	
3	Outros serviços: equipamentos de proteção individual	6	14	AdC	D.02	90,9	13 480	0,7%				-	-	
4	Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	-	61	AdC	D.04	11,2	41 855	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
5	Saúde: aquisição de ventiladores e outros equipamentos	6	14	AdC	D.07	100,1	5 002	2,0%	60,0	Único	166,9%	-	-	
Apoio à Economia							3767							
Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social							413							
6	Apoio excepcional à família	10	-	SS	D.04	82,9	41 855	0,2%	133,0	Mensal	n.a. ¹	100,0	82,9%	
7	Isolamento profilático	8	-	SS	D.04	62,6	41 855	0,1%	110,0	Mensal	n.a. ¹	60,0	104,3%	
8	Assistência a filho/neto	10	-	SS	D.04	7,0	41 855	0,0%	133,0	Mensal	n.a. ¹	3,0	233,3%	
9	Prorrogação desemprego	27	-	SS	D.04	53,8	41 855	0,1%				56,6	95,1%	
10	Rendimento Social de Inserção (RSI) COVID	27	-	SS	D.04	5,8	41 855	0,0%	9,0 ²	Outra	666,0%	15,5	37,2%	
11	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	9	-	SS	D.04	40,9	41 855	0,1%	155,0	Mensal	n.a. ¹	8,5	481,6%	
12	Complemento de estabilização de trabalhadores em layoff	-	7	SS	D.04	58,3	41 855	0,1%	-	-	-	70,0	83,2%	
13	Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	27	-	SS	D.04	0,3	41 855	0,0%	9,0 ²	Outra	246,4%	n.d.	-	
14	Apoio extraordinário proteção social	-	8	SS	D.04	21,8	41 855	0,1%	-	-	-	n.d.	-	
15	Prestações por doenças profissionais	-	60	SS	D.04	2,3	41 855	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
16	Fundo de Emergência para Apoio Social e outros	n.d.	-	AdR	D.04	13,5	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-	
17	Apoios sociais às famílias	n.d.	-	AdL	D.04	63,4	41 855	0,2%	n.d.	n.d.	-	-	-	
Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas							1555							
18	Flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre (IRC e IRS)	25	-	AdC	R.01	9,5	22 766	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-	
19	Flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre	25	-	AdC	R.02	36,5	25 948	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-	
20	Flexibilização do pagamento do IVA de novembro	-	55	AdC	R.02	75,5	25 948	0,3%	-	-	-	n.d.	-	
21	Suspensão de execuções fiscais da receita fiscal	11	-	AdC	R.01 R.02	68,5	48 715	0,1%	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	
22	Possibilidade de adiamento do 1º e 2º pagamentos por conta de IRC até à data limite do 3º pagamento por conta (dez 2020) e suspensão temporária (ou redução) da obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação e para a categoria institucional de cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	-	25 e 46	AdC	R.01	781,4 ³	22 766	3,4%	-	-	-	n.d.	-	
23	Isonção pagamento contribuições sociais	16	5 e 6	SS	R.03	508,7	22 388	2,3%	-	-	-	548,6	92,7%	
24	Prorrogação do prazo de entrega das contribuições sociais do 1.º semestre	14 e 20	-	SS	R.03	3,1	22 388	0,0%	1 000,0	-	0,3%	-	-	
25	Suspensão de execuções fiscais da receita contributiva	21	-	SS	R.03	71,8	22 388	0,3%	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	
Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa							1701							
26	Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	13	-	SS	D.04	280,0	41 855	0,7%	60,0	Mensal	n.a. ¹	185,0	151,4%	
27	Lay-off	16	-	SS	D.04	823,2	41 855	2,0%	563,3 ⁴	Mensal	n.a. ¹	817,7	100,7%	
28	Proteção trabalhadores independentes e informais	-	8	SS	D.04	2,6	41 855	0,0%	-	-	-	38,0	6,9%	
29	Apoio extraordinário à retoma progressiva	-	5	SS	D.04	158,7	41 855	0,4%	-	-	-	292,3	54,3%	
30	Apoios IPSS Programa Adaptar +	-	18	SS	D.04	5,6	41 855	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
31	Outros apoios IPSS	-	n.d.	SS	D.04	3,2	41 855	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
32	Outros apoios ao emprego da AdR (inclui complemento lay-off)	n.d.	-	AdR	D.04	32,3	41 855	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-	

Instrumentos de intervenção reportados pela DGO, agregados segundo as medidas de política dos Tipos 2 e 3 definidos pela UTAO		N.º da medida no Anexo 4	N.º da medida no Anexo 5	Subsector	CE	Execução jan-dez	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto apresentada no PE/2020			Por memória: previsão de impacto apresentada na 2.ªAOE/2020	
N.º	Título	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(8)*100	Valor previsto	Frequência	Peso exec/p rev	Valor previsto	Peso exec/pr ev
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(8)*100	(10)	(11)	(12)=(7)/(10)*100	(13)	(14)=(7)/(13)*100
33	Bolsas pagas a formandos em período de suspensão da formação	24	-	AdC	D.04	7,8	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
34	Apoios ao setor da cultura	50	9	AdCe AdR	D.04	3,4	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
35	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	35	-	AdCe SS	D.05	26,4	1 654	1,6%	n.d.	n.d.	-	-	-
36	Apoios diversos a empresas - IEEP e SCML	n.d.	-	AdC	D.05	4,9	1 654	0,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
37	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	18	6	SS	D.05	284,1 ⁵	1 654	17,2%	-	-	-	297,2	95,6%
38	Apoios ao cinema e audiovisual	-	9	AdC	D.05	3,5	1 654	0,2%	-	-	-	n.d.	-
39	Outros apoios a empresas	n.d.	-	AdL	D.05	18,4	1 654	1,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
40	Apoios a empresas Programa Adaptar	48	-	AdC	D.08	37,1	1 398	2,7%	n.d.	n.d.	-	-	-
41	Linha Invest RAM 2020 COVID-19	n.d.	-	AdR	D.08	4,0	1 398	0,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
42	Outros apoios	n.d.	-	AdRL	D.08	5,3	1 398	0,4%	n.d.	n.d.	-	-	-
Outros						99							
43	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	38 ⁶	-	AdR e SS	R.07	4,1	11 394	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
44	Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação COVID 19	49	-	AdC	D.04	2,6	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
45	Apoio a associações humanitárias de bombeiros	45	-	AdCe AdR	D.04	12,2	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
46	Ações de promoção do turismo	n.d.	-	AdC	D.04	12,9	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
47	Outros apoios	n.d.	-	AdR	D.04	7,1	41 855	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
48	Outros apoios	n.d.	-	AdCe AdR	D.05	6,1	1 654	0,4%	n.d.	n.d.	-	-	-
49	Outros encargos	n.d.	-	AdCe AdR	D.06	19,1	848	2,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
50	Apoio ao teletrabalho	-	13	AdC	D.07	10,8	5 002	0,2%	-	-	-	4,4	245,5%
51	Outros equipamentos	n.d.	-	SS e AdRL	D.07	24,5	5 002	0,5%	n.d.	n.d.	-	-	-
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida						4665							
Ativos financeiros						60							
52	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	4	-	AdC	D.09	55,7	4 741	1,2%	100,0	n.d.	55,7%	-	-
53	Programa de crédito para rendas em mora	38 ⁷	-	AdC	D.09	1,2	4 741	0,0%	4,0	n.d.	29,1%	-	-
54	Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação COVID 19	49	-	AdC	D.09	2,7	4 741	0,1%	7,0	n.d.	38,8%	-	-
Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida						4725							

Por memória: impacto das medidas, por classificação económica, na execução ajustada

	Exec. Medidas por CE jan-dez	Exec. Ajust. jan-dez	Peso exec ajust
Receita efetiva	1559	83 780	1,9%
R.01 - Impostos diretos	823,0	22 766	3,6%
R.02 - Impostos indiretos	148,3	25 782	0,6%
R.03 - Contribuições sociais	583,6	22 388	2,6%
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	4,1	11 224	0,0%
Despesa efetiva	3106	94 437	3,3%
D.01 - Despesas com pessoal	145,5	22 370	0,7%
D.02 - Aquisição de bens e serviços	640,8	13 480	4,8%
D.04 - Transferências correntes	1775,4	41 855	4,2%
D.05 - Subsídios	343,4	1 654	20,8%
D.06 - Outras despesas correntes	19,1	848	2,3%
D.07 - Investimento	135,4	5 002	2,7%
D.08 - Transferências capital	46,5	1 398	3,3%
Saldo global ajustado	4665,0	-10 657	-43,8%

Fontes: Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: dezembro 2020, 27 de janeiro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Execução Orçamental, dezembro de 2020, Lisboa: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Dados de IGFSS e AT facultados diretamente à UTAO. Outras fontes: PE/2020, PEES e 2.ªAOE2020 elaborados pelo Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os tipos 2 e 3 da UTAO, referidos no cabeçalho da coluna 2, são os efeitos orçamentais de medidas COVID-19 para combater malefícios na saúde e na economia, respetivamente (explicação no parágrafo 3 da p. 5). (ii) "n.d." — informação não

disponível; "-" — informação não aplicável. (iii) CE — Classificação Económica. Esclarecimento das cinco notas indicadas no interior da tabela, nas colunas (7) e (10) a (12):

- 1 – No PE/2020 a estimativa de custeio para estas medidas é mensal e as mesmas encontram-se em vigor desde abril (oito meses de execução no final de dezembro). Já a execução orçamental é acumulada entre janeiro e dezembro (12 meses). Logo, são dados não comparáveis, inviabilizando o cálculo da taxa de execução.
- 2 – No PE/2020 não se encontra individualizada a previsão do impacto orçamental da medida de prorrogação automática do subsídio de desemprego. O valor apresentado de 8,95 M€ corresponde à previsão agregada da rubrica "outras medidas de apoio à família" que inclui, entre outras: "subsídio por assistência a filho e neto", "prorrogação automática dos subsídios de desemprego" e "outras prestações".
- 3 – A possibilidade de adiamento dos 1.º e 2.º pagamentos por conta de IRC até à data-limite do 3.º pagamento por conta (dezembro de 2020), bem como de redução ou suspensão do valor pré-determinado desta obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação no 1.º semestre de 2020 e para a categoria institucional das micro, pequenas e médias empresas e cooperativas constitui uma medida de política, legislada no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020 (2.º AOE/2020) e regulamentada no Despacho n.º 8320/2020 do SEAF. A possibilidade de redução do valor do 3.º pagamento por conta de IRC já se encontra consagrada no artigo 107.º do CIRC e, como tal, não constitui uma medida de política, pelo que o seu impacto não se encontra incluído na quantificação desta medida. A pandemia determinou a partir de março de 2020 quebras muito significativas da atividade económica que levaram à alteração temporária das regras dos pagamentos por conta em 2020, que se encontram explicadas na Secção 2.2. do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro.
- 4 – O valor apresentado corresponde à previsão agregada de impacto orçamental mensal inscrito no PE/2020 em relação à medida *layoff*, que se decompõe no apoio à manutenção de contrato de trabalho, 373,3 M€, e na isenção contributiva da taxa social única atribuída às entidades empregadoras, 190 M€.
- 5 – O impacto da medida de incentivo à atividade empresarial é 284,1 M€ e está calculado do ponto de vista da execução consolidada das AP. Difere em – 13,1 M€ do valor apresentado para a mesma medida na Tabela 17 (medida 12). Ambos estão corretos, mas a Tabela 17 está construída do ponto de vista do subsector da Segurança Social (valores não consolidados com os demais subsectores das AP).
- 6 – A medida 38 prevê dois mecanismos de impacto nas contas públicas: o primeiro no saldo global e o segundo em ativos financeiros. Nesta linha regista-se o primeiro, que tem a seguinte explicação. Pelo artigo 11.º da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, as entidades públicas com imóveis arrendados (ou cedidos sob outra forma contratual), habitacionais ou não-habitacionais, podem estabelecer moratórias, reduzir ou suspender as rendas aos seus arrendatários. Esta perda de receita regista-se na rubrica de classificação económica R07 pelo montante de 4,1M€. A nota 7 explica o segundo impacto nas finanças públicas.
- 7 – A medida 38 prevê dois mecanismos de impacto nas contas públicas: o primeiro no saldo global e o segundo em ativos financeiros. O primeiro foi explicado na nota 6. Nesta linha regista-se o segundo, que tem a seguinte explicação. Os inquilinos que não possam pagar rendas habitacionais e os senhorios em dificuldades económicas que decorram de rendas habitacionais em mora podem recorrer a financiamento do Estado, utilizando a dotação que, para este efeito, foi inscrita no orçamento do IHRU. É uma despesa com ativos financeiros legislada no artigo 5.º da Lei n.º 4-C/2020.

2 Saldo global

22. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, a execução provisória do ano de 2020 evidencia um saldo global das Administrações Públicas (AP) de – 10 320 M€, refletindo uma deterioração homóloga de 9751 M€ face à CGE/2019 (Tabela 2 e Tabela 24). Para esta evolução contribuíram todos os subsectores das AP, com destaque para o Estado (– 8302 M€), seguindo-se a Segurança Social (– 702 M€), os Serviços e Fundos Autónomos (– 445 M€), a Administração Regional (– 236 M€) e a Administração Local (– 65 M€). O objetivo para o saldo anual em 2020, inscrito no OE/2020, tinha implícita uma deterioração de – 1459 M€ face a 2019, agravado para – 13 106 M€ na 2.ªAOE/2020 e para – 13 275 M€ na estimativa para 2020. A queda de 9751 M€ revelada na execução provisória compara favoravelmente com a previsão da 2.ªAOE/2020 e a estimativa para 2020.

Tabela 2 – Saldo global por subsector, valores não ajustados
(em milhões de euros)

Subsector	Jan-dez 2019	Jan-dez 2020	variação homóloga	Referencial anual						
				2019	OE/2020	2.ªAOE/2020	Estimativa 2020	variação homóloga OE/2020	variação homóloga 2.ªAOE/2020	variação homóloga Estimativa 2020
1. Estado	-3 940	-12 242	-8 302	-3 940	-5 889	-14 842	n.d.	-1 950	-10 903	-
2. Serviços e Fundos Autónomos	111	-334	-445	111	521	392	n.d.	410	281	-
do qual: EPR	-761	-1 236	-476	-761	-439	-439	n.d.	322	322	-
3. Administração Central (1+2)	-3 828	-12 576	-8 747	-3 828	-5 368	-14 450	-15 154	-1 540	-10 622	-11 326
4. Segurança Social	2 822	2 120	-702	2 822	2 730	603	1 475	-91	-2 219	-1 346
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-1 007	-10 455	-9 449	-1 007	-2 637	-13 847	-13 679	-1 631	-12 841	-12 673
6. Administração Regional e Local	437	135	-302	437	609	172	-165	172	-265	-602
6.1 Administração Regional	-130	-366	-236	-130	-16	n.d.	-250	114	-	-121
6.2 Administração Local	567	501	-65	567	625	n.d.	85	59	-	-481
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-569	-10 320	-9 751	-569	-2 028	-13 675	-13 844	-1 459	-13 106	-13 275

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2019" é a Conta Geral do Estado desse ano. (ii) Os referenciais para o ano 2020 correspondem ao OE/2020 aprovado inicialmente, à 2.ª Alteração ao OE/2020, que entrou em vigor a 25 de julho, e à Estimativa para 2020, apresentada com a POE/2021 a 13 de outubro. (iii) Nesta análise, a execução de janeiro a dezembro de 2019 é a CGE/2019. Esclarece-se que a DGO procedeu a pequenas alterações na execução de 2019, face à CGE/2019, na Síntese de Execução Orçamental divulgada em janeiro de 2021. Retiram 46,4 M€ ao saldo global. Porém, a UTAO manteve o referencial CGE/2019 por ser ele o documento oficial de contas encerradas das AP, auditado pelo Tribunal de Contas. (iv) Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga entre os dois anos consecutivos.

23. O saldo ajustado de fatores que limitam a comparabilidade homóloga situou-se em – 10 657 M€, o que traduz um agravamento de 9994 M€ em contabilidade pública face ao alcançado em 2019 (Tabela 3 e Tabela 23). O OE/2020 previa um saldo de – 2240 M€, que foi sucessivamente revisto em baixa, na 2.ªAOE/2020 (– 13 887 M€) e na estimativa para 2020 (– 14 034 M€), refletindo os efeitos da pandemia de COVID-19 na saúde, na economia e nas finanças públicas, bem como a resposta das políticas públicas. O resultado da execução provisória traduz uma posição orçamental em contabilidade pública mais favorável do que a prevista na 2.ªAOE/2020 (desvio de + 3231 M€) e na estimativa para 2020 (desvio de + 3377 M€), devendo notar-se que não se confirmou o agravamento adicional previsto em outubro, na estimativa para 2020. Para a quebra homóloga de 9994 M€ contribuiu o agravamento do saldo em todos os subsectores das AP, com destaque para o Estado (– 8581 M€). A variação do saldo nos outros subsectores foi – 729 M€ na Segurança Social, – 325 M€ nos Serviços e Fundos Autónomos, – 236 M€ na Administração Regional e – 123 M€ na Administração Local. Apenas a Segurança Social e a Administração Local concluíram o ano com excedente global. Os ajustamentos para o biénio 2019–2020 encontram-se identificados na Caixa 1, p. 69. A UTAO não classificou qualquer operação orçamental no âmbito das medidas de política COVID-19 como causa ou fator de ajustamento.

Tabela 3 – Saldo global ajustado, por subsector
(em milhões de euros)

Subsector	Jan-dez 2019	Jan-dez 2020	variação homóloga	Referencial anual						
				2019	OE/2020	2.ªAOE/2020	Estimativa 2020	variação homóloga OE/2020	variação homóloga 2.ªAOE/2020	variação homóloga Estimativa 2020
1. Estado	-3 682	-12 263	-8 581	-3 682	-5 606	-14 559	-	-1 924	-10 877	-
2. Serviços e Fundos Autónomos <i>do qual: EPR</i>	- 9	- 334	- 325	- 9	521	392	-	530	401	-
	- 761	-1 236	- 476	- 761	-439	-439	-	322	322	-
3. Administração Central (1+2)	-3 690	-12 597	-8 906	-3 690	-5 084	-14 166	-14 871	-1 394	-10 476	-11 181
4. Segurança Social	2 534	1805	- 729	2 534	2 235	108	1 002	- 298	-2 426	-1 532
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-1 157	-10 792	-9 635	-1 157	-2 849	-14 059	-13 869	-1 692	-12 902	-12 712
6. Administração Regional e Local	494	135	- 359	494	609	172	- 165	115	-323	-659
6.1 Administração Regional	- 130	- 366	- 236	- 130	- 16	n.d.	- 250	114	-	-121
6.2 Administração Local	624	501	- 123	624	625	n.d.	85	1	-	-538
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-662	-10 657	-9 994	-662	-2 240	-13 887	-14 034	-1 577	-13 225	-13 372

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2019" é a Conta Geral do Estado desse ano. (ii) Os referenciais para o ano 2020 correspondem ao OE/2020 aprovado inicialmente, à 2.ª Alteração ao OE/2020, que entrou em vigor a 25 de julho, e à Estimativa para 2020, apresentada com a POE/2021 a 13 de outubro. (iii) Nesta análise, a execução de janeiro a dezembro de 2019 é a CGE/2019. Esclarece-se que a DGO procedeu a pequenas alterações na execução de 2019, face à CGE/2019, na Síntese de Execução Orçamental divulgada em janeiro de 2021. Retiram 46,4 M€ ao saldo global. Porém, a UTAO manteve o referencial CGE/2019 por ser ele o documento oficial de contas encerradas das AP, auditado pelo Tribunal de Contas. (iv) Os dados da tabela encontram-se ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, Anexo 2.

24. Durante o ano de 2020 verificaram-se alterações profundas e frequentes nos referenciais orçamentais, refletindo a instabilidade provocada pelos efeitos da pandemia de COVID-19 na sociedade e na economia e a dificuldade em efetuar previsões neste contexto. A execução provisória de 2020 evidencia discrepâncias acentuadas face às previsões do OE/2020, mas importa referir que a aprovação do OE/2020 foi no dia 6 de fevereiro de 2020, pelo que a proposta do OE/2020, a discussão e a aprovação ainda não refletiam as implicações da pandemia de COVID-19, que atingiu Portugal em março de 2020. Em julho foi aprovada a 2.ªAOE/2020; e em outubro a estimativa para 2020, que acompanhou a POE/2021, apresentou uma nova atualização do cenário orçamental. O objetivo revisto para o saldo global na estimativa para 2020 (- 14 034 M€) traduziu um pequeno agravamento de 147 M€ face à 2.ªAOE/2020 (- 13 887 M€), mas tem subjacente uma recomposição significativa dos agregados orçamentais, revendo em baixa a receita (de - 1,9% para - 7,4% face à CGE/2019) e a despesa (de 12,8% para 7,5%).

25. A deterioração do saldo global até ao final de 2020 foi determinada pela quebra da receita efetiva (- 6,0%), a par do aumento da despesa efetiva (+ 5,2%). A despesa permanece abaixo do limite autorizado em todos os referenciais, mesmo do OE/2020, que ainda não considerava as necessidades orçamentais acrescidas para fazer face aos efeitos da pandemia de COVID-19 (Tabela 4). A diminuição da receita efetiva (- 6,0%) contrasta com o crescimento previsto no OE/2020 (+ 6,1%). A quebra na cobrança é superior à prevista na 2.ª AOE/2020 (variação de - 1,9%), mas menos acentuada do que a esperada na estimativa para 2020 (- 7,4%). Na despesa, o aumento de 6,0% é inferior ao limite em todos os referenciais: OE/2020 (7,8%), 2.ª AOE/2020 (12,8%) e estimativa para 2020 (7,5%). O impacto direto conhecido das medidas de política COVID-19 no saldo global ascende a - 4665 M€ no final do mês de dezembro. Este valor é apurado pela UTAO com base na informação publicada pela DGO, pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Segurança Social. As medidas COVID-19 com impacto na receita representam 29,1% da quebra homóloga deste agregado no conjunto do ano de 2020 (- 5366 M€). Excluindo este efeito, o recuo da receita é atenuado para 4,3%, permanecendo ainda superior à previsão da 2.ªAOE/2020 (- 1,9%), mas divergindo da estimativa para 2020 (- 7,4%). Na despesa, o impacto das medidas corresponde a 67,1% do aumento, evidenciando a mobilização dos recursos das AP para o combate à pandemia e aos seus malefícios sobre a saúde e a sociedade. No conjunto de 2020, o crescimento deste agregado orçamental, líquido dos efeitos destas medidas de política, reduz-se para 1,7%.

26. Uma parte dos erros de previsão em 2020 tem explicação na pandemia e, portanto, o alargamento dos desvios entre execução e previsão verificado neste ano, por comparação com os que existiram no

passado, tem justificação na incerteza associada à mesma. Mas deve servir como alerta para a necessidade de reconstrução do pensamento e da ação estratégicos nos serviços públicos. Aquela incerteza esteve presente ao longo de 2020 em vários vetores da execução financeira das AP. Desde logo, a incerteza quanto à progressão da infeção na comunidade, seja na emergência de variantes, nos ritmos de transmissão, na gravidade das consequências para a saúde das pessoas, mas também no comportamento cívico dos cidadãos e na capacidade de resposta dos cuidados de saúde. A incerteza existiu também na antecipação da intensidade necessária de medidas orçamentais de mitigação de malefícios na saúde e na economia e ainda na capacidade de os agentes económicos corresponderem aos requisitos dos concursos para atribuição de estímulos e na própria capacidade de resposta dos serviços públicos encarregados de administrar esses apoios. Podendo desculpar uma parte dos erros ocorridos em 2020, tem de servir simultaneamente de lição para a reconstrução nas AP das capacidades de planeamento estratégico e resposta em conformidade, duas funções que têm vindo a decair há demasiados anos.

27. No final do ano de 2020, o saldo ajustado sem o efeito direto conhecido das medidas de política COVID-19 foi – 5992 M€, refletindo uma quebra homóloga de 5329 M€ face a 2019. A pandemia causou, porém, efeitos adicionais no saldo que não se conseguem quantificar. O valor do saldo global ajustado "líquido" das medidas de COVID-19 é mostrado na Tabela 4. Obtém-se adicionando ao saldo observado (– 10 657 M€) a perda direta de receita (1559 M€) e o acréscimo direto de despesa (3106 M€) decorrentes das medidas de política, analisadas no capítulo anterior e contabilizados por memória no painel inferior da Tabela 1. Mesmo sem o efeito direto das medidas de política, a pandemia faz-se sentir no saldo, que evidencia uma deterioração homóloga de 5329 M€. Esta variação decorre da projeção de todas as políticas públicas não-COVID-19 na economia, mas também do impacto da pandemia no *status quo* dos instrumentos orçamentais (efeitos do tipo 1 explicados acima) e do impacto induzido pela reação da economia às medidas de política COVID-19.¹³ A metodologia desta coleção não permite apurar os contributos individuais de cada uma destas parcelas para o saldo — vide par. 5.

Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2020		VH 2.ªAOE/2020		VH Est/2020		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE 2020	2.ªAOE 2020	Est 2020	M€	%	M€	%	M€	%	OE 2020	2.ªAOE 2020	Est 2020
Receita efetiva	89 146	83 780	-5 366	-6,0	94 597	87 415	82 552	5 451	6,1	-1 730	-1,9	-6 594	-7,4	88,6	95,8	101,5
Corrente	86 964	82 166	-4 798	-5,5	91 215	83 934	80 491	4 251	4,9	-3 031	-3,5	-6 473	-7,4	90,1	97,9	102,1
Capital	2 182	1 614	-568	-26,0	3 382	3 482	2 061	1 200	55,0	1 300	59,6	-121	-5,5	47,7	46,4	78,3
Despesa efetiva	89 808	94 437	4 628	5,2	96 837	101 303	96 586	7 028	7,8	11 494	12,8	6 778	7,5	97,5	93,2	97,8
Corrente primária	75 618	80 295	4 677	6,2	80 760	85 080	82 126	5 141	6,8	9 462	12,5	6 508	8,6	99,4	94,4	97,8
Juros	8 086	7 602	-485	-6,0	7 988	7 923	7 780	-98	-1,2	-163	-2,0	-306	-3,8	95,2	95,9	97,7
Capital	6 104	6 540	436	7,1	8 089	8 299	6 680	1 985	32,5	2 196	36,0	576	9,4	80,9	78,8	97,9
Saldo global	-662	-10 657	-9 994		-2 240	-13 887	-14 034	-1 577		-13 225		-13 372				

Por memória: Excluindo impacto direto conhecido das medidas COVID-19

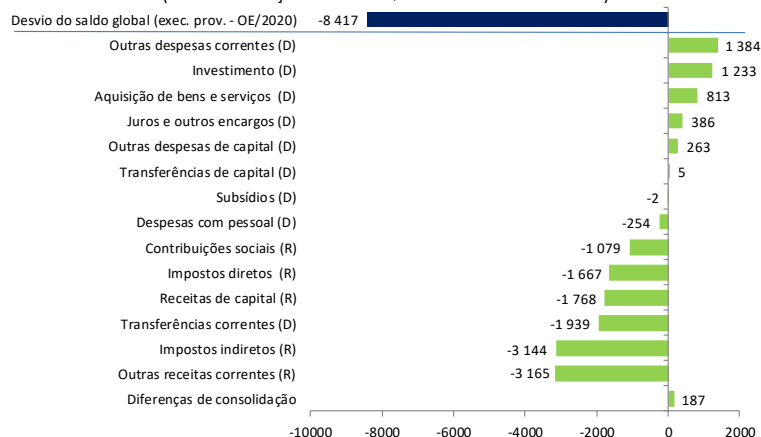
Receita efetiva	89 146	85 339	-3 807	-4,3
Despesa efetiva	89 808	91 331	1 522	1,7
Saldo global	-662	-5 992	-5 329	

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados no Anexo 2, p. 69. (ii) A execução excluindo o impacto direto das medidas COVID-19 obtém-se adicionando à execução ajustada o valor das medidas da receita e subtraindo o valor das medidas da despesa. O impacto direto das medidas COVID-19 por classificação económica está evidenciado na parte inferior da Tabela 1. (iii) Nesta análise, a execução de janeiro a dezembro de 2019 é a CGE/2019. Esclarece-se que a DGO procedeu a pequenas alterações na execução de 2019, face à CGE/2019, na Síntese de Execução Orçamental divulgada em janeiro de 2021. Retiram 46,4 M€ ao saldo global. Porém, a UTAO manteve o referencial CGE/2019 por ser ele o documento oficial de contas encerradas das AP, auditado pelo Tribunal de Contas.

¹³ Estes últimos são os efeitos do tipo 1 explicados na Secção 3.1. do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio, p. 15, reproduzindo-se aqui a explicação integral para facilidade interpretativa do leitor: "**O primeiro tipo** (de efeitos nas finanças públicas) 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 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".

28. O saldo global das Administrações Públicas situou-se 8417 M€ abaixo do objetivo inicial do OE/2020. Contudo, importa referir que a aprovação do OE/2020 foi no dia 6 de fevereiro de 2020, pelo que a proposta do OE/2020, a discussão e a sua aprovação ainda não podiam refletir as implicações da pandemia de COVID-19. Com efeito, os principais desvios desfavoráveis ocorreram na receita fiscal e contributiva (Gráfico 1), e nas transferências correntes para as famílias e para a União Europeia. Relativamente ao investimento e à aquisição de bens e serviços, apesar do reforço orçamental com vista a acomodar o impacto da pandemia de COVID-19, a execução em 2020 situou-se abaixo do aprovado inicialmente no OE/2020. Adicionalmente, a receita de capital e as outras receitas correntes ficaram bastante abaixo do objetivo inicial.

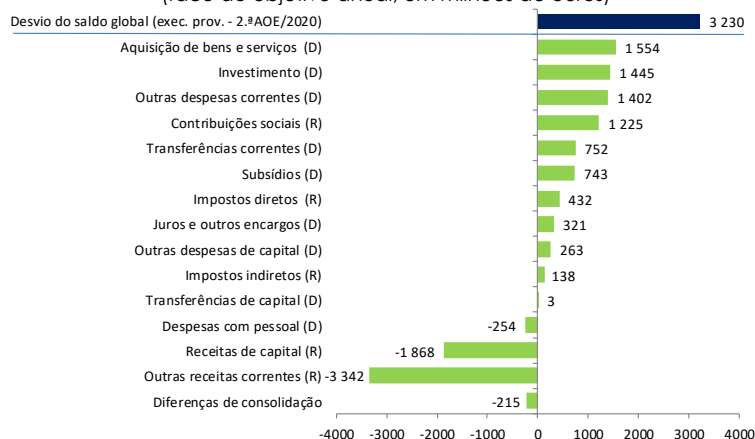
Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio do saldo ao OE/2020
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: a barra azul ilustra a diferença entre a execução provisória do saldo global e o valor desta variável inscrito no OE aprovado inicialmente. É negativa, pelo que reflete um comportamento abaixo do então esperado. As barras verdes separam as rubricas de receita e despesa que contribuíram para este desempenho daquelas que o prejudicaram. Assim, o comprimento das barras verdes à direita (esquerda) do eixo vertical ilustra a magnitude da contribuição (penalização) das rubricas respetivas para um saldo maior (menor) do que o esperado. No caso da despesa (receita), ficam do lado direito do eixo as rubricas com execução abaixo (acima) do valor orçamentado e do lado esquerdo do eixo as demais. Por construção, a soma das contribuições com as penalizações só não corresponde ao desvio no saldo global, i.e., ao comprimento da barra azul, por causa da dotação provisional, orçamentada por 330 M€ e utilizada por 506 M€. De acordo com o procedimento natural para esta dotação, ela foi inscrita no OE/2020 em "outras despesas correntes" e acabou sendo utilizada noutras rubricas de despesa.

29. O saldo global da execução provisória situou-se 3230 M€ acima do previsto na 2.ªAOE/2020 aprovada a 3 de julho (- 13 887 M€). Este desvio resulta da receita fiscal e contributiva ter ficado 1796 M€ acima do previsto e das rubricas de despesa terem ficado 6866 M€ abaixo do aprovado na 2.ªAOE/2020 (Gráfico 2), com exceção das despesas com pessoal (254 M€). Em sentido oposto, a receita de capital e as outras receitas correntes ficaram 1868 M€ e 3342 M€ abaixo do objetivo, respetivamente.

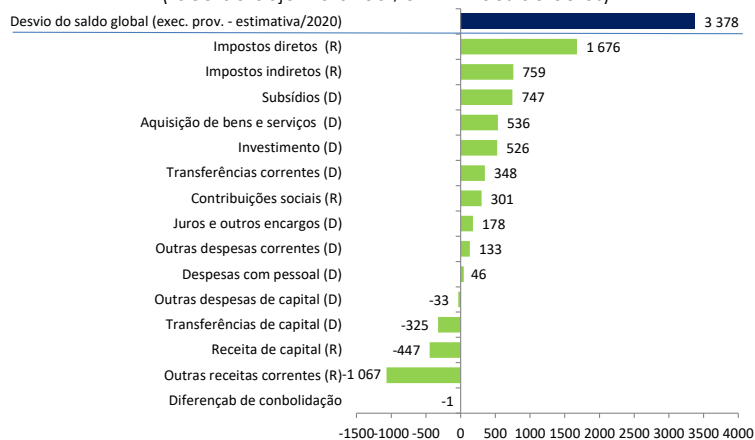
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio do saldo face à 2.ªAOE/2020
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: aplica-se a este gráfico a explicação do Gráfico 1, com uma única diferença. A base da comparação aqui é a 2.ªAOE/2020, aprovada em 03/07/2020 pela AR, em vez do OE/2020. A dotação provisional foi reforçada para 630 M€, tendo sido utilizados através de reafectação por alteração orçamental 506 M€.

30. Já tendo por referência a estimativa divulgada no passado mês de outubro, o saldo global ficou acima do previsto em 3378 M€, devido aos contributos (Gráfico 3) dos desvios da receita fiscal e contributiva (2737 M€), bem como dos da despesa corrente e do investimento (2515 M€), sendo parcialmente atenuado pelos desvios na receita de capital e nas outras receitas correntes.

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo face à estimativa
(face ao objetivo anual, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: aplica-se a este gráfico a explicação do Gráfico 1, com uma única diferença. A base da comparação aqui é a Estimativa de execução em 2020 divulgada pelo MF com a POE/2021 em 13/10/2020, em vez do OE/2020.

3 Receita efetiva

3.1 Medidas de política COVID-19 com impacto na receita

31. A execução da receita encontra-se afetada pelos efeitos orçamentais de tipo 1 e ainda pelos efeitos diretos e induzidos dos tipos 2 e 3 das medidas de política minimizadoras dos malefícios da pandemia de COVID-19. A definição destes efeitos foi resumida no par. 5, p. 6. Os efeitos diretos das medidas de política do lado da receita diminuem a cobrança, dividindo-se entre as que têm um impacto transitório e as que impõem uma perda definitiva de receita. O impacto transitório significa o efeito num ano é revertido no ano seguinte ou em anos futuros. Porém, as medidas de receita desenhadas em Portugal com efeito transitório correspondem ao adiamento do período legal de pagamento de obrigações (fiscais, contributivas, rendas). Ora deve então alertar-se para o facto de as medidas temporárias de diminuição de receita comportarem um risco de perda financeira permanente para as AP, que se prende com eventuais danos na capacidade económica dos contribuintes durante o período de dilação daquelas obrigações. Por conveniência pedagógica, a natureza financeira do efeito orçamental das medidas de política, por tipo de instrumento, encontra-se tipificado na Figura 2.

Figura 2 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 do lado da 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	↓	↓	-	↑	↑	-	-	-	-
Suspensão das execuções fiscais e contributivas	↓	↓	-	↑	↑	-	-	-	-
Adiamento de outras receitas correntes	-	-	↓	-	-	↑	-	-	-
Impacto orçamental definitivo									
Isonção temporária de encargos com sistemas de proteção social	-	↓	-	-	-	-	-	↓	-

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 8, p. 12.

32. Até ao final do mês de dezembro as medidas de política do lado da receita têm um impacto direto conhecido de – 1559 M€, representando 1,9% da cobrança de receita efetiva (painel inferior da Tabela 1). Na Tabela 5 encontram-se agrupadas as medidas de política orçamental destinadas a mitigar os efeitos da pandemia que afetam a receita até no final do ano de 2020 e os seus impactos diretos conhecidos. A listagem detalhada das medidas implementadas até 31 de dezembro, compilada pela UTAO, encontra-se no Anexo 4 e no Anexo 5.

33. As medidas da receita dividem-se entre as que revestem uma natureza transitória (– 1046 M€; 67,4%), as que traduzem perdas definitivas de receita (– 509 M€; 32,6%) e aquelas para as quais a informação apurada não permite identificar a dimensão temporal. As primeiras consistem, sobretudo, na prorrogação do prazo de pagamento das obrigações fiscais e contributivas e, embora constituam um risco descendente para as finanças públicas,¹⁴ traduzem perdas de receita não definitivas, cujo objetivo consiste na transferência temporária de liquidez do Estado para os agentes económicos (empresas e famílias). O principal instrumento com perda definitiva de receita são as contribuições sociais, através da isenção de pagamento concedida em três medidas de política identificadas na linha 11 da Tabela

¹⁴ Aplica-se a nota de rodapé 8, p. 12, quanto ao risco de perda de receita associado à prorrogação de obrigações fiscais e contributivas.

5: *layoff* simplificado, apoio à retoma progressiva e incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial (509 M€) — Tabela 5. Existem outras medidas também pertencentes a esta tipologia, com um impacto mais reduzido, sobre as quais não existe informação individualizada, como, por exemplo, a suspensão por 90 dias da cobrança de taxas de acostagem para as embarcações de pesca (medida 29 do Anexo 4). Finalmente, não foi possível perceber se a medida na linha 12 da Tabela 5, que vale 4,1 M€, é temporária ou definitiva. Esta medida vale 4,1 M€ e contabiliza a perda de receita que decorre da possibilidade das entidades públicas com imóveis arrendados decidirem o estabelecimento de moratórias, a redução ou a isenção de rendas aos seus inquilinos.¹⁵ Os montantes em mora deverão constituir perdas transitórias de receita, embora com risco associado, enquanto a redução e a isenção de rendas são perdas definitivas. Com a informação disponível, não é possível desagregar o montante total de 4,1 M€ na parcela temporária e na parcela definitiva.

34. Nas medidas de caráter temporário, o principal instrumento de intervenção desde março de 2020 foi a prorrogação de obrigações fiscais e contributivas. Destacam-se as principais medidas desta categoria com efeitos sobre a execução orçamental no final do ano de 2020:

- A medida mais representativa continua a ser o **adiamento do 1.º e do 2.º pagamentos por conta de IRC até à data limite do 3.º pagamento por conta, em dezembro de 2020, que confere a possibilidade de redução ou suspensão desta obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação superiores a 20% no 1.º semestre e para o universo institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas** (linha 2 da Tabela 5), com um impacto direto de 781 M€. Deve notar-se que os pagamentos por conta constituem adiantamentos dos sujeitos passivos ao Estado, definidos com base no imposto liquidado e no volume de negócios do ano anterior e são entregues a título de adiantamento de imposto do ano em curso, sendo o seu regime permanente regulado no CIRC. A quebra abrupta da atividade económica, na sequência da pandemia de COVID-19, evidenciou a necessidade de alteração temporária nas regras dos PPC.¹⁶ O regime transitório que vigorou em 2020 permitiu a redução ou mesmo suspensão do valor pré-determinado do 1.º e 2.º PPC mediante condicionalismos e o adiamento desta obrigação fiscal até dezembro. No entanto, a possibilidade de redução do valor do 3.º PPC, quando soma dos PPC já efetuados for inferior ao valor que se estima pagar, já se encontrava consagrada no artigo 107.º CIRC, pelo que não constitui uma medida de política e o seu impacto não se encontra incluído na quantificação da mesma. Esta interpretação da UTAO relativamente a esta medida de política foi primeiramente publicada no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#) e confirmada pela AT na informação que nos disponibilizou relativa a dezembro. Finalmente, a suspensão ou redução dos PPC em 2020 não altera as regras de liquidação do imposto e, como tal, não tem um impacto definitivo na receita das AP, restringindo os seus efeitos ao ritmo de cobrança no biénio 2020–2021. A diminuição de receita cobrada a título de adiantamento em 2020 deverá ser parcialmente compensada pelo aumento das liquidações em 2021. A quebra de receita deverá existir e revelar os seus primeiros efeitos na cobrança de IRC de dezembro, que inclui o 3.º PPC de IRC. No final do ano, as empresas estimaram os seus resultados e o imposto que preveem liquidar e realizaram o respetivo acerto face aos adiantamentos já efetuados. Mas a liquidação do IRC de 2020 só será apurada em maio de 2021, com a entrega da declaração anual, e as eventuais perdas não decorrem da medida de política, mas sim das quebras de atividade que os sujeitos passivos tenham registado em 2020.

¹⁵ Esta medida está desenhada no artigo 11.º da [Lei n.º 4-C/2020](#), de 6 de abril (medida 38 do Anexo 4), que dispõe sobre as rendas de imóveis devidas a entidades públicas. Prevê que as entidades pertencentes às AP com imóveis arrendados ou cedidos sob outra forma contratual podem aplicar as seguintes medidas relativamente às rendas a receber: estabelecer moratórias, reduzir o montante da renda, para arrendatários com quebras de rendimentos, ou prescindir da totalidade da renda, para arrendatários que comprovem ter deixado de auferir rendimentos a partir de 1 de março de 2020."

¹⁶As regras dos pagamentos por conta em 2020 encontram-se detalhadas [na Secção 2.2. do Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. Devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, o regime dos pagamentos por conta foi alterado pelo [artigo 12.º da lei da 2.ª AOE/2020](#) e pelo [artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho](#) e regulamentado pelo [Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto, do SEAF](#).

- O Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro,¹⁷ estabeleceu um **regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas para os últimos dois meses do ano**. No respeitante à receita fiscal, confere a possibilidade das micro, pequenas e médias empresas fasearem o pagamento do IVA a entregar em novembro em três ou seis prestações mensais (linha 4 da Tabela 5 e medida 55 do Anexo 5). Ao abrigo desta medida foram diferidos no mês de novembro 103 M€ respeitantes à cobrança de IVA,¹⁸ que deverão ser recuperados até ao final do mês de abril. Permanecem diferidos 75 M€ no final do ano de 2020. A medida aplica-se também às contribuições sociais respeitantes a novembro e dezembro (linha 7 da Tabela 5 e medida 55 do Anexo 5), mas não foi disponibilizada informação relativamente ao seu impacto.

35. A dilatação de obrigações fiscais e contributivas foi o instrumento de política mais utilizado durante o ano de 2020, tendo sido diferidos 1452 M€ de receita fiscal e 117 M€ de receita contributiva. As reduzidas taxas de incumprimento apuradas evidenciaram um risco reduzido em 2020 para as finanças públicas associado à utilização deste instrumento de política orçamental. Entre março e dezembro, foram diferidos 1452 M€ de receita fiscal e 117 M€ de receita contributiva. Foram entretanto recuperados 1331 M€ (91,6% do diferimento total) de receita fiscal e 114 M€ (97,4%) de receita contributiva. Permanecem diferidos no encerramento do ano 121 M€ (8,4%) de receita fiscal e 3 M€ (2,6%) de receita contributiva — painel inferior da Tabela 5. As linhas 1, 3 e 6 da Tabela 5 quantificam o incumprimento relativo ao diferimento de receita fiscal e contributiva do 1.º semestre, cujos planos prestacionais terminaram em novembro e dezembro, respetivamente. O incumprimento da receita fiscal totaliza 46 M€ e representa 3,2% do valor inicialmente diferido. Na receita contributiva este montante ascende a 3 M€, com um peso de 2,6% no diferimento inicial. Podem ambas as percentagens considerar-se taxas de incumprimento reduzidas, atento o receio inicial com a degradação da atividade empresarial. Os 49 M€ de incumprimento poderão ainda ser recuperados, no todo ou em parte por via de cobrança coerciva. O ano terminou, pois, com uma materialização baixa do risco para as finanças públicas na utilização deste tipo de instrumentos de política.¹⁹ Este facto não significa que o risco na renovação do mesmo em 2021 seja despiciente, pois a situação de partida dos agentes económicos é substancialmente pior do que foi em 2020 e a duração dos constrangimentos à atividade económica em 2021 não será necessariamente inferior à de 2020.

36. Para além destas medidas, existem ainda alterações legislativas relativas à concessão de benefícios fiscais, com efeito sobre a receita de 2020, mas apenas repercutido na cobrança de 2021. A 2.ª AOE/2020 determinou a criação de um conjunto de benefícios fiscais destinados a apoiar o investimento, sem impacto em 2020, mas com impacto descendente sobre a receita fiscal de IRC em 2021 — medidas 26 a 28 e 30 do Anexo 5;

¹⁷ [Artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro.](#)

¹⁸ Tabela 1 e Tabela 5 [do Relatório UTAO n.º 1/2021](#), de 19 de janeiro

¹⁹ Aplica-se a nota de rodapé 8, p. 12, quanto ao risco de perda de receita associado à prorrogação de obrigações fiscais e contributivas.

Tabela 5 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, com execução até 31 de dezembro
(em milhões de euros)

N.º	Correspondências			Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
	N.º da medida na Tabela 1	N.º da medida no Anexo 4	N.º da medida no Anexo 5			
Impacto orçamental temporário						-1046
Prorrogação do prazo de obrigações fiscais						
1	18	25	-	Flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre (IRC e IRS), prazo de pagamento findo a 30 de novembro	Impostos diretos	-9
2	22	-	25 e 46	Possibilidade de adiamento do 1º e 2º pagamentos por conta de IRC até à data limite do 3º pagamento por conta (dez 2020) e suspensão temporária (ou redução) da obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação no 1.º semestre, cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	Impostos diretos	-781
3	19	25	-	Flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre, prazo de pagamento findo a 30 de novembro	Impostos indiretos	-36
4	20	-	55	Flexibilização do pagamento do IVA para micro, pequenas e médias empresa, no mês de novembro. O imposto poderá ser entregue em 3 ou 6 prestações mensais, prazo de pagamento até 30 de abril	Impostos indiretos	-75
5	-	-	30	Regime excepcional de pagamento em prestações para dívidas tributárias	Impostos diretos e indiretos	n.d.
Prorrogação do prazo de obrigações contributivas						
6	24	14 e 20	-	Diferimento das contribuições sociais, prazo findo a 31 de dezembro	Contribuições sociais	-3
7	-	-	55	Diferimento das contribuições sociais do mês de novembro e dezembro, prazo de pagamento até 30 de junho	Contribuições sociais	n.d.
8	-	-	30	Regime excepcional de pagamento em prestações para dívidas contributivas	Contribuições sociais	n.d.
Suspensão de execuções fiscais e contributivas						
9	21	11	-	Suspensão, até 30 de junho, das execuções fiscais da receita fiscal	Impostos diretos e indiretos	-69
10	25	21	-	Suspensão, até 30 de junho, das execuções contributivas	Contribuições sociais	-72
Impacto orçamental definitivo						-509
Iisenção de encargos com sistemas de proteção social						
11	23	16	5 e 6	Iisenção do pagamento das contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes	Contribuições sociais	-509
Impacto orçamental com natureza temporal não apurada						-4
Moras e abatimentos em rendimentos de propriedade imobiliária						
12	43	38	-	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	Venda de bens e serviços	-4
Total						-1559
		Cobrança em 2020	Diferido entre março e dezembro 2020	Recuperado a 31.12.2020	Permanece diferido em 31.12.2020	
					Enquadrado em medidas	Em incumprimento
Receita fiscal		48 548	-1452	1331	-75	-46
IRS		13 974	-244	236	0	-8
Outras retenções impostos diretos		n.d.	-42	40	0	-2
IVA		17 038	-1166	1054	-75	-36
Receita contributiva		22 388	-117	114	n.d.	-3
Contribuições sociais		18 222	-117	114	n.d.	-3
Total receita fiscal e contributiva		70 936	-1569	1444	-75	-49

Fontes: Síntese de Execução Orçamental: dezembro 2020, 27 de janeiro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, informação em ficheiros no formato Excel fornecidos pela AT e pelo IGFSS, após solicitação da UTAO, listas no Anexo 4 e no Anexo 5 e cálculos da UTAO.

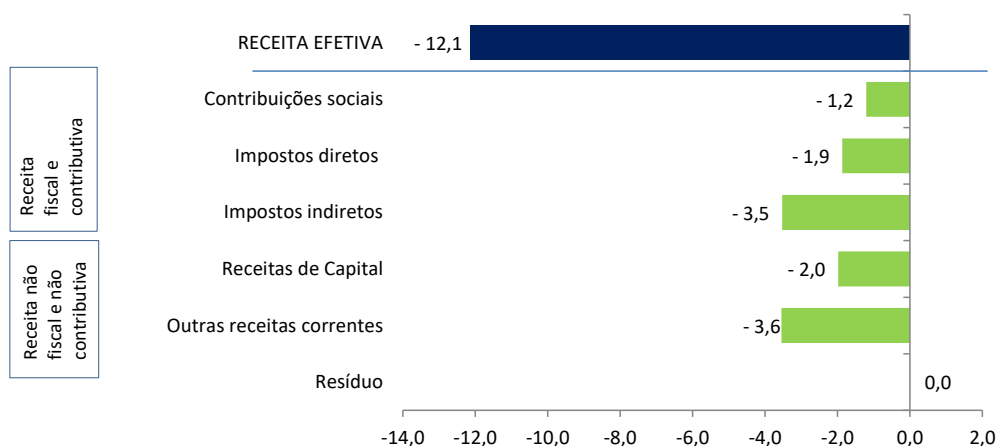
3.2 Visão panorâmica

37. A receita efetiva das Administrações Públicas diminuiu 6,0% no ano de 2020, com contributos de todas as rubricas, destacando-se a evolução dos impostos indiretos, que respondem por cerca de metade deste recuo. A receita das AP no final do ano de 2020 foi 83 780 M€, o que representa uma quebra homóloga de 6,0% (- 5366 M€), para a qual contribuiu a generalidade das rubricas, destacando-se a importância dos impostos indiretos (- 2,8 p.p.), e, em menor escala, a de outras receitas correntes (- 1,6 p.p.), impostos diretos (- 0,9 p.p.) e receitas de capital (- 0,6 p.p.). Os contributos da receita contributiva não são visíveis porque registou uma variação marginal de (- 25 M€). Este nível de cobrança reflete um grau de execução da receita efetiva de 101,5% na comparação com a estimativa para 2020, de 95,8% com a 2.ªAOE/2020 e de 88,6% com o OE/2020. Excluindo os efeitos diretos das medidas de

política COVID-19, a contração da receita reduz-se para - 4,3% (- 3807 M€). A melhoria de 1,7 p.p. tem origem em impostos diretos (0,9 p.p.), receita contributiva (0,6 p.p.) e impostos indiretos (0,2 p.p.) — painel inferior da Tabela 4 e Tabela 23.

38. O crescimento da receita situou-se aquém do objetivo do OE/2020, referencial sem efeitos da pandemia de COVID-19, com um desvio de - 12,1 p.p., situando-se todas as rubricas aquém do previsto. A receita efetiva cresceu a um ritmo inferior ao objetivo implícito no OE/2020, com um desvio de - 12,1 p.p., ilustrado no Gráfico 4, devendo notar-se que este referencial foi aprovado a 6 de fevereiro, pelo que não pôde considerar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia. Todas as rubricas foram executadas abaixo da previsão respetiva, destacando-se a receita fiscal (- 5,4 p.p.) e as “Outras receitas correntes” (- 3,6 p.p.).

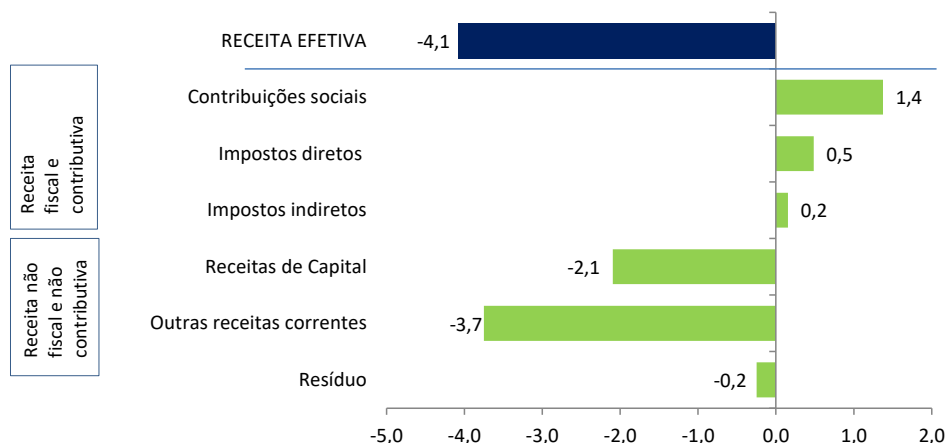
Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2020
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 23. (ii) A soma dos contributos das rubricas de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo ocorre nas colunas “Contributo ” da Tabela 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

39. O desvio reduz-se para - 4,1 p.p. quando comparado com a previsão revista na 2.ª AOE/2020 (- 1,9%), com contributos de sinal contrário da receita fiscal e contributiva (+ 2,0 p.p.) e da componente não fiscal nem contributiva (- 5,8%). O cenário orçamental da 2.ª AOE/2020 reviu em baixa as previsões para a receita fiscal e contributiva, tendo-se a execução provisória comportado mais favoravelmente do que havia sido antecipado pelo MF em junho, especialmente no referente às contribuições sociais (+1,4 p.p.). No referente à componente não fiscal nem contributiva, a fraca execução das “Outras receitas correntes” (77,1%) e das receitas de capital (46,4%) contrasta com as previsões de crescimento extremamente robusto da 2.ª AOE/2020 (+ 14,9% e + 59,6%, respetivamente), assentes na expectativa de aumento de transferências comunitárias para os programas orçamentais P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e P016—Saúde e para o IIEFP — Gráfico 5 (informação na base de dados do SIGO). Previsões excessivamente otimistas nestas receitas são, no entanto, um padrão regular do MF nos anos anteriores à pandemia, como tem sido evidenciado em inúmeras análises da UTAO a contas anuais fechadas.

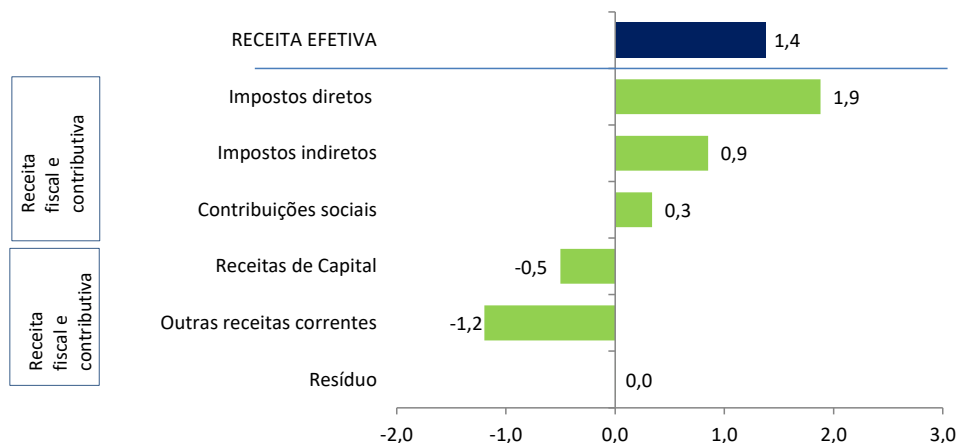
Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face à 2.ªAOE/2020
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 23. (ii) A soma dos contributos das rubricas de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo ocorre nas colunas "Contributo " da Tabela 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

40. A execução provisória anual situou-se globalmente acima da estimativa para 2020 apresentada em outubro (+ 1,4 p.p.), destacando-se a evolução positiva dos impostos diretos (+ 1,9 p.p.) e, em sentido contrário, das "Outras receitas correntes" (- 1,2 p.p.). A estimativa para 2020 reviu em baixa o objetivo da receita para o conjunto do ano (- 7,4%), com especial incidência na receita fiscal, mas também na componente não fiscal nem contributiva. A execução provisória superou a estimativa de outubro, com um desvio de + 1,4 p.p., ilustrado no Gráfico 6, destacando-se a evolução globalmente positiva da receita fiscal e contributiva, com destaque para os impostos diretos (+ 1,9 p.p.). A componente não fiscal e não contributiva permanece globalmente aquém do esperado (- 1,7 p.p.), determinada, sobretudo, pela evolução das "Outras receitas correntes" (- 1,2 p.p.).

Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face à estimativa para 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 23. (ii) A soma dos contributos das rubricas de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo ocorre nas colunas "Contributo " da Tabela 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

3.3 Receita fiscal

41. A receita fiscal das Administrações Públicas sofreu uma contração de 6,4% no ano de 2020, atribuível primordialmente à cobrança dos impostos indiretos (- 4,8 p.p.). Este nível de cobrança é superior ao previsto na 2.ªAOE/2020 e na estimativa anual, revelando uma evolução mais favorável do que a antecipada. Os números estão na Tabela 6. A receita fiscal das Administrações Públicas no final do ano de

2020 foi 48 548 M€, o que representa uma contração homóloga de 6,4% (- 3299 M€), com origem, sobretudo, nos impostos indiretos (contribuem com - 4,8 p.p. para aquela variação relativa do total) e, em menor escala, nos impostos diretos (- 1,6 p.p.). Este nível de cobrança traduz um grau de execução de 91,0% do OE/2020, 101,2% da 2.ªAOE/2020 e 105,3% da estimativa para 2020. As previsões da receita fiscal foram sucessivamente revistas em baixa, em junho (na 2.ªAOE/2020) e em outubro (na estimativa para 2020, que acompanhou a POE/2021), para fazer refletir os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre o cenário orçamental. No entanto, a execução provisória revela um nível de cobrança superior ao esperado nos dois referenciais revistos, com uma evolução mais favorável do que a antecipada — Tabela 6. A receita fiscal constitui a parcela mais significativa da receita efetiva, com um peso de 57,9%. A análise da execução orçamental da receita encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1 e no painel inferior da Tabela 7, destacando-se no respeitante à componente fiscal 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.

42. As medidas de política orçamental destinadas a mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia têm um impacto direto conhecido sobre a receita fiscal de - 971 M€ no final do ano, representando 2,0% da cobrança acumulada anual. Deve notar-se que todas as medidas de política que impendem sobre a receita fiscal têm uma natureza temporária.²⁰ A prorrogação do prazo das obrigações fiscais constituiu o principal instrumento de política com efeitos sobre a receita fiscal durante o ano de 2020. As medidas desta tipologia encontram-se listadas na Tabela 5 e quantificadas no painel inferior da Tabela 1. Os números para os parágrafos com marca seguintes utilizam também a Tabela 6.

- Na tributação direta, o impacto das medidas de política vale - 823 M€, constituindo a mais significativa o adiamento para o mês de dezembro da obrigação de satisfação dos 1.º e 2.º pagamentos por conta de IRC e a possibilidade de redução ou suspensão desta obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação superiores a 20% no 1.º semestre e para o universo institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas (- 781 M€).²¹
- Na tributação indireta, o efeito direto das medidas ascende a - 148 M€, devendo destacar-se o regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas que permite a flexibilização do pagamento de IVA de novembro, possibilitando a sua entrega em três ou seis prestações mensais, encontrando-se diferidos no final deste mês 75 M€.²² Permanecem também diferidos 36 M€ referentes à medida de flexibilização da entrega do IVA do 1.º semestre cujo prazo terminou no final do mês de novembro, representando este incumprimento 3,5% do montante inicial adiado por esta medida.²³
- Entre março e dezembro de 2020 foram diferidos 1452 M€ de receita fiscal (3,9% da cobrança anual), no contexto das medidas de flexibilização de entregas de retenções na fonte (linha 1 da Tabela 5) e de pagamentos do IVA (linhas 3 e 4 da Tabela 5). Deste total, 1166 M€ são referentes à cobrança de IVA, 244 M€ à de IRS e 42 M€ à cobrança de outras retenções na fonte (sobretudo, IRC). Em 31 de dezembro encontravam-se já recuperados 1331 M€ (91,6% do total, dos quais 1054 M€ de IVA, 236 M€ de IRS e 40 M€ de outras retenções na fonte). Permanecem diferidos 121 M€ (8,4% do total, dos quais 112 M€ de IVA, 8 M€ de IRS e 2 M€ de outras retenções na fonte).

²⁰ Vide nota de rodapé 8, p. 12

²¹ Linha 2 da Tabela 5 — As regras dos pagamentos por conta em 2020 encontram-se detalhadas [na Secção 2.2. do Relatório UTAO n.º 28/2020](#). Devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, o regime dos pagamentos por conta foi alterado pelo [artigo 12.º da lei da 2.ªAOE/2020](#) e pelo [artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho](#) e regulamentado pelo [Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto do SEAF](#).

²² Linha 4 da Tabela 5 — [Artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro](#).

²³ Linha 3 da Tabela 5.

Este montante inclui 46 M€ em incumprimento, com uma reduzida expressão de 3,2% do montante inicial — painel inferior da Tabela 5. O IVA foi o imposto com maior impacto de entre os impostos abrangidos por este instrumento de política (planos prestacionais de pagamento). O total diferido (1 166 M€) representa 6,8% da cobrança anual, restringindo-se os seus efeitos, sobretudo, ao ritmo de cobrança intra-anual, pois no final de 2020 permanecem diferidos apenas 112 M€²⁴ (0,7% da cobrança anual).

- O prazo de suspensão das execuções fiscais (linha 9 da Tabela 5) terminou no final do primeiro semestre, mas tem um risco significativo associado de perda de receita (embora não total), descrito na Figura 2. Foram recuperados 33 M€ face ao valor reportado em maio, mas permanecem por cobrar 69 M€ (linha 9 da Tabela 5) desde então.²⁵

43. Excluindo os efeitos das medidas de política COVID-19 (– 971 M€), a contração da receita fiscal é menor, 4,5% (– 2328 M€). Na tributação direta, o recuo é atribuível quase inteiramente ao efeito das medidas de política COVID-19, mas na tributação indireta a quebra é determinada pelo ciclo económico.

A Tabela 6 ajuda a perceber os números neste parágrafo. A parte superior mostra a cobrança verificada e a inferior mostra a cobrança que teria ocorrido sem o efeito orçamental direto das medidas COVID-19 na receita fiscal. Este efeito orçamental foi quantificado em 971 M€ no painel inferior da Tabela 1 e pode também ser apurado somando os impulsos na coluna da direita do painel superior da Tabela 5. Subtraindo este valor à execução observada em 2020 no painel superior da Tabela 6 (48 548 M€), obtém-se, no painel inferior, a cobrança que teria sido possível obter caso aquele efeito orçamental não tivesse existido (49 519 M€). Assim, a perda direta de 971 M€ em receita fiscal representa 1,9% desta receita teórica. Aplicando o mesmo raciocínio às parcelas da receita fiscal, percebe-se que a perda direta de tributação direta vale 823 M€ (= 22 766 M€ – 23 589 M€), um valor que explica cerca de 85% do desaparecimento de receita fiscal e que se traduz por um contributo de – 1,6 p.p. para a variação percentual (– 1,9%) da receita fiscal originada pelas medidas de política COVID-19. Excluindo este efeito, a variação homóloga da cobrança é marginal, na ordem dos – 11 M€ (cerca de 0% face à execução de 2019). Na tributação indireta, o impacto direto das medidas ascende a 148 M€, um contributo de – 0,3 p.p. para o sacrifício da receita fiscal. A variação homóloga expurgada do efeito direto das medidas é bem maior nos impostos indiretos (– 8,2%). Nesta classe de impostos, o ciclo económico pesou mais no desempenho da receita do que na tributação direta, sobretudo através da evolução do consumo privado.

Tabela 6 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais				VH OE/2020		VH 2.ªAOE/2020		VH Est/2020		Grau execução			
	2019	2020	M€	%	2019	OE 2020	2.ªAOE 2020	Est 2020	M€	%	M€	%	M€	%	2019	OE 2020	2.ªAOE 2020	Est 2020
Receita Fiscal	51 847	48 548	-3 299	-6,4	51 847	53 359	47 978	46 113	1 511	2,9	-3 870	-7,5	-5 735	-11,1	100,0	91,0	101,2	105,3
Impostos diretos	23 600	22 766	-834	-3,5	23 600	24 433	22 334	21 090	833	3,5	-1 266	-5,4	-2 510	-10,6	100,0	93,2	101,9	107,9
Impostos indiretos	28 247	25 782	-2 465	-8,7	28 247	28 926	25 643	25 022	679	2,4	-2 604	-9,2	-3 225	-11,4	100,0	89,1	100,5	103,0
Contribuições Sociais	22 413	22 388	-25	-0,1	22 413	23 467	21 163	22 087	1 053	4,7	-1 250	-5,6	-326	-1,5	100,0	95,4	105,8	101,4
dos quais: Segurança Social	18 365	18 222	-144	-0,8	18 365	19 529	17 225	17 225	1 163	6,3	-1 140	-6,2	-1 140	-6,2	100,0	93,3	105,8	105,8
dos quais: CGA	3 974	4 091	117	2,9	3 974	3 867	3 867	3 867	-108	-2,7	-108	-2,7	-108	-2,7	100,0	105,8	105,8	105,8
Receita Fiscal e Contributiva	74 261	70 936	-3 324	-4,5	74 261	76 825	69 141	68 200	2 565	3,5	-5 120	-6,9	-6 061	-8,2	100,0	92,3	102,6	104,0

Por memória: Excluindo impacto direto conhecido das medidas COVID-19

Receita Fiscal	51 847	49 519	-2 328	-4,5
Impostos diretos	23 600	23 589	-11	0,0
Impostos indiretos	28 247	25 930	-2 317	-8,2
Contribuições Sociais	22 413	22 972	558	2,5
dos quais: Segurança Social	18 365	18 805	440	2,4
dos quais: CGA	3 974	4 091	117	2,9
Receita Fiscal e Contributiva	74 261	72 491	-1 770	-2,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) os valores encontram-se ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1. (ii) A execução do saldo global excluindo o impacto direto das medidas COVID-19 obtém-se adicionando à execução ajustada o valor das medidas da receita e diminuindo o valor das medidas da despesa. O impacto das medidas COVID-19 por classificação económica encontra-se nas partes inferiores da Tabela 1 e da Tabela 5.

44. O recuo na cobrança de receita fiscal foi comum a todos os subsectores, mas foi determinado pelo Estado. Numa abordagem por subsectores das AP (Tabela 7), o recuo na cobrança de receita fiscal (– 6,4%) foi comum a todos os subsectores, destacando-se a contribuição relativa do Estado (– 5,7 p.p.),

²⁴ O IVA diferido no final de 2020 obtém-se adicionando a linha 3 (36 M€) e a linha 4 (75 M€) da Tabela 5, num total de 112 M€. Os números da tabela podem ter arredondamentos, pois são utilizadas fontes primárias com oito casas decimais.

²⁵ O valor inicialmente reportado como impacto da suspensão de execuções fiscais foi 102 M€ (Tabela 1 do [Relatório UTAO n.º 16/2020](#), de 9 de julho).

seguido pelas das Administrações Subnacionais (- 0,4 p.p.), dos Serviços e Fundos Autónomos (- 0,2 p.p.) e da Segurança Social (- 0,1 p.p.).

- Os impostos indiretos apresentaram um decréscimo de 3,5% no final do ano de 2020, o que traduz uma evolução mais favorável do que a antecipada na 2.ªAOE/2020 e na estimativa para 2020, devido ao aumento na cobrança de IRS, à quebra menos acentuada no IRC e à contribuição extraordinária sobre o sector energético. No mês de dezembro foi cobrado o adicional de solidariedade sobre o sector bancário. **A receita com impostos diretos situou-se em 22 766 M€ no final do ano de 2020, o que representa um decréscimo homólogo de 3,5% (- 834 M€). Este recuo na cobrança traduz uma evolução mais favorável do que a prevista na 2.ªAOE/2020 (- 5,4%) e na estimativa para 2020 (- 10,6%)** — Tabela 6 e Tabela 23. **A quebra foi determinada pelo contributo do IRC (- 5,6 p.p.), mas também pelos de IMT (- 0,2 p.p.) e IMI (- 0,1 p.p.) e parcialmente atenuada pelo contributo positivo do IRS (1,7 p.p.) e da categoria "Outros" (0,6 p.p.)** — Tabela 8. No IRS, o aumento da cobrança (+ 3,0%; + 411 M€) é superior ao previsto na 2.ªAOE/2020 (+ 0,2%) e na estimativa para 2020 (+ 0,3%),²⁶ o que está em consonância com a evolução mais favorável do mercado de trabalho e das remunerações. Os dados publicados pelo INE em fevereiro indicam um recuo de 2,0% no emprego para o conjunto do ano de 2020,²⁷ enquanto o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças assentava em previsões mais gravosas para esta variável, tanto na 2.ªAOE/2020 (- 3,9%) como na POE/2021 (- 3,8%). Observou-se também um aumento anual de 2,9% nas remunerações mensais brutas por trabalhador (para 1314€).²⁸
- A **cobrança de IRC** apresenta uma contração de 20,4% (- 1327 M€), mais favorável do que o esperado na 2.ªAOE/2020 (- 23,8%) e na estimativa (- 37,2%).²⁹ Deve notar-se que o resultado alcançado no final do ano de 2020 deverá traduzir, sobretudo, o efeito do ciclo económico sobre a cobrança de imposto. O regime transitório que regulou os pagamentos por conta (PPC) em 2020 e as disposições legais pré-existentes no CIRC permitiram às empresas ajustar as entregas realizadas a título de adiantamento de imposto ao valor que estimam liquidar em 2020, incorporando na estimativa as quebras de negócio que advieram da emergência de saúde pública.³⁰ As medidas de política permitiram reduzir ou mesmo eliminar o valor pré-determinado dos 1.º e 2.º PPC até dezembro³¹ (data do 3.º PPC) e o CIRC já previa a possibilidade de ajustar o valor do 3.º PPC em função da liquidação prevista pelas empresas e das entregas anteriores. Assim, embora o montante definitivo das liquidações de imposto só venha a ser conhecido em maio próximo, não será expectável um aumento significativo no valor das liquidações, uma vez que o regime legal que regulou os PPC em 2020 integrou os efeitos da pandemia e permitiu aproximar o valor dos adiantamentos realizados a título de imposto às previsões das empresas.

²⁶ As previsões por imposto da 2.ªAOE/2020 e da estimativa para 2020 referem-se ao subsector Estado, não se encontrando disponíveis previsões por imposto para as Administrações Subnacionais. No entanto, sabe-se que o Estado representa 97,1% da cobrança anual de IRS em 2020.

²⁷ [Estatísticas do Emprego, 4º trimestre 2020, INE](#), acedido a 12 de fevereiro de 2021, refletindo uma evolução mais benévola para este indicador do que o cenário macroeconómico subjacente à 2.ªAOE/2020 (- 3,9%) e à POE/2021 (- 3,8%).

²⁸ [Estatísticas do Emprego, INE](#), acedido a 12 de fevereiro de 2021.

²⁹ As previsões por imposto da 2.ªAOE/2020 e da estimativa para 2020 referem-se ao subsector Estado, não se encontrando disponíveis previsões por imposto para as Administrações Subnacionais. No entanto, o Estado representa 97,7% da cobrança anual de IRC em 2020.

³⁰ Vide nota de rodapé 7, p. 11 que, por uma questão de facilidade de leitura, aqui se reproduz: "Os pagamentos por conta de Imposto sobre o IRC constituem um adiantamento do imposto devido em cada ano, definidos com base no volume de negócios e no imposto liquidado pelo sujeito passivo no ano imediatamente anterior. O regime permanente dos PPC é regulado no CIRC. A quebra abrupta da atividade económica em 2020, na sequência da pandemia de COVID-19, evidenciou a necessidade de alteração temporária nas regras dos PPC, cujo funcionamento no ano de 2020 se encontra explicado na Secção 2.2. do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. Durante este ano vigoram as disposições transitórias da Lei n.º 27-A/2020 (2.ª AOE/2020), que confere aos sujeitos passivos com quebras homólogas de volume de negócios a possibilidade de redução ou mesmo isenção dos valores predeterminados para os PPC nos meses de vencimento das duas primeiras prestações. A possibilidade de redução do valor do 3.º PPC, quando a soma dos PPC já efetuados for inferior ao valor que se estima pagar, já se encontrava consagrada no artigo 107.º CIRC, pelo que não constitui uma medida de política e o seu impacto não se encontra incluído na quantificação da mesma. Esta interpretação da UTAO relativamente à medida de política em causa foi primeiramente publicada no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro, e confirmada pela AT na informação disponibilizada relativa a dezembro.

³¹ Linha 2 da Tabela 5.

- Na categoria “Outros” a cobrança aumentou 21,9% (+ 151 M€) durante o ano de 2020, destacando-se: (1) o aumento da Contribuição extraordinária sobre o sector energético (+ 128 M€), que inclui a receita de 66 M€ decorrente de uma execução judicial e (2) a receita de 33 M€ do Adicional de solidariedade sobre o sector bancário, um imposto criado na 2.ªAOE/2020 e consignado ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social — Tabela 7.

45. Em 2020 a receita de impostos indiretos recuou 8,7%, traduzindo no entanto uma quebra menos acentuada do que a previsto na 2.ªAOE/2020 e na estimativa anual. Observou-se um recuo homólogo de todos os impostos desta categoria, com destaque para o IVA, cuja cobrança é largamente determinada pelos efeitos do ciclo económico, designadamente pela evolução do consumo privado. A cobrança de impostos indiretos foi 25 782 M€, traduzindo um recuo homólogo de 8,7%. Esta evolução reflete uma contração menos acentuada do que a prevista na 2.ªAOE/2020 (- 9,2%) e programada na estimativa para 2020 (- 11,4%) — Tabela 6 e Tabela 23. Este nível de cobrança foi determinado pelos contributos do IVA (- 5,6 p.p.) e, em menor escala, do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (- 1,1 p.p.) e do Imposto sobre Veículos (- 1,0 p.p.), observando-se uma diminuição em todos os impostos desta categoria (Tabela 8). O IVA apresenta no conjunto do ano um recuo homólogo de 8,5% (- 1 586 M€), menos acentuado do que o previsto na 2.ªAOE/2020 (- 1 586 M€) e na estimativa para 2020 (- 2 091 M€).³² Este nível de cobrança inclui o diferimento de 112 M€, respeitantes às medidas de flexibilização do pagamento das declarações mensais e trimestrais (linhas 3 e 4 da Tabela 5). Excluindo este efeito, a quebra reduz-se 0,6 p.p., para 7,9%. A evolução deste imposto encontra correspondência na evolução do ciclo económico, designadamente no recuo estimado de 6,8% do consumo privado para o conjunto do ano de 2020.³³

³² As previsões por imposto da 2.ªAOE/2020 e da estimativa para 2020 referem-se ao subsector Estado, não se encontrando disponíveis previsões por imposto para as Administrações Subnacionais. No entanto, o Estado representa 95,9% da cobrança anual de IVA em 2020.

³³ [Boletim Económico do Banco de Portugal](#), dezembro de 2020, acedido a 12 de fevereiro.

Tabela 8 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por imposto
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

		Jan-dez		Variação homóloga		Por memória	
		2019	2020	M€	%	Contributo p.p.	Efeito direto medidas COVID-19
Impostos Diretos	IRS	13 563	13 974	411	3,0	1,7	-8
	IRC	6 492	5 165	-1 327	-20,4	-5,6	-781
	IMT	1 010	965	-46	-4,5	-0,2	
	IMI	1 489	1 472	-17	-1,2	-0,1	
	Derrama	354	347	-7	-1,9	-0,0	
	Outros	692	843	151	21,9	0,6	-2
Total Impostos Diretos		23 601	22 766	-834	-3,5	-3,5	-791
Impostos Indiretos	IVA	18 624	17 038	-1 586	-8,5	-5,6	-112
	ISP	3 517	3 218	-299	-8,5	-1,1	
	Imposto do Selo	1 685	1 616	-69	-4,1	-0,2	
	Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 386	1 386	-1	0,0	-0,0	
	IABA	279	234	-45	-16,1	-0,2	
	IUC	690	677	-13	-1,9	-0,0	
	ISV	727	438	-289	-39,7	-1,0	
	Outros	1 338	1 175	-164	-12,2	-0,6	
	Total Impostos Indiretos		28 247	25 782	-2 465	-8,7	-8,7
Receita fiscal		51 847	48 548	-3 298	-6,4	-6,4	-903

Fontes: DGO, AT 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 Transmissão 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. (ii) Na coluna "Por memória: Efeito direto das medidas COVID-19" não se encontra considerado o impacto da suspensão das execuções de receita fiscal (69 M€; medida 9 da Tabela 5) porque não existe informação disponível sobre a sua distribuição por imposto.

3.4 Receita contributiva

46. No final de 2020 a receita contributiva apresenta uma quebra marginal de 0,1%, situando-se acima do previsto na 2.ªAOE/2020 e na estimativa anual. Sem o efeito das medidas de política COVID-19, esta receita teria crescido 2,5%. As contribuições para sistemas de proteção social apresentam uma quebra marginal de 0,1% (- 25 M€), situando-se acima do previsto na 2.ªAOE/2020 (- 5,6%) e na estimativa para 2020 (- 1,5%), refletindo uma evolução mais favorável do que o esperado para o mercado de trabalho³⁴ e para as remunerações³⁵ — Tabela 6.³⁶ A evolução da receita contributiva encontra-se afetada pelas medidas de política orçamental COVID-19: (1) Isenção de pagamento de contribuições sociais para empresas enquadradas nas medidas *layoff* simplificado, apoio à retoma progressiva e incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, todas elas importando em perda definitiva de receita totalizando 509 M€ (linha 11 da Tabela 5); (2) Suspensão de execuções fiscais sobre a receita contributiva até 30 de junho, permanecendo por recuperar 72 M€ (linha 10 da Tabela 5) e (3) Diferimento de contribuições sociais, cujo prazo de pagamento terminou em dezembro, permanecendo por cobrar 3 M€, traduzindo um incumprimento de 2,6% nesta medida (linha 6 da Tabela 5). Não se encontra disponível informação sobre o impacto do novo regime extraordinário que permite o diferimento das contribuições sociais dos últimos dois meses de 2020, que poderá ser entregue em três ou seis prestações mensais (linha 7 da Tabela 5). Quando expurgada dos efeitos conhecidas das medidas de política (- 584 M€), as contribuições registam um crescimento de 2,5% (+ 558 M€) — painel inferior da

³⁴ Os dados publicados pelo INE em fevereiro indicam um recuo de 2,0% no emprego no conjunto do ano de 2020 ([Estatísticas do Emprego, 4.º trimestre 2020, INE](#), acessado a 12 de fevereiro de 2021), refletindo uma evolução mais benévola para este indicador do que o cenário macroeconómico subjacente à 2.ªAOE/2020 (- 3,9%) e à POE/2021 (- 3,8%).

³⁵ Nos dados publicados pelo INE em fevereiro observou-se um aumento anual de 2,9% nas remunerações mensais brutas por trabalhador, para 1314€ ([Estatísticas do Emprego, INE](#), acessado a 12 de fevereiro de 2021)

³⁶ Esclarece-se que a execução consolidada de 22 388 M€ em contribuições sociais excede a soma desta rubrica nas contas da Segurança Social (18 222 M€ na Tabela 19) e da Caixa Geral de Aposentações (4091 M€ na Tabela 21) porque ainda existem outros sistemas de proteção social que cobram quotas dentro do sector das AP (por exemplo, o Cofre de Previdência da PSP, integrado no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central).

Tabela 6. Os detalhes das contas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações são apreciados na Secção 5.

3.5 Outras receitas

47. No ano de 2020 a receita não fiscal e não contributiva recuou 13,7% (– 2041 M€), ficando aquém do objetivo subjacente a todos os referenciais anuais (OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa anual), observando-se uma sobre-estimação desta componente da receita em todos os exercícios de programação orçamental. Deve notar-se que o facto da execução provisória de 2020 se situar abaixo da estimativa subjacente à definição do ponto de partida para o referencial anual do ano seguinte dificulta o cumprimento das metas do OE/2021. No ano de 2020 a componente não fiscal nem contributiva da receita situou-se em 12 844 M€,³⁷ um decréscimo homólogo de 13,7% M€ (– 2041 M€). Esta evolução contrasta com o objetivo para o conjunto do ano de todos os referenciais: OE/2020 (+ 19,4%; + 2886 M€), 2.ªAOE/2020 (+ 22,8%; + 3390 M€) e estimativa para 2020 (– 3,6%; – 533 M€) — Tabela 23. A componente não fiscal nem contributiva da receita foi revista em alta na 2.ªAOE/2020, tanto na componente corrente (+ 2089 M€), como na de capital (+ 1300 M€). Na receita corrente, a programação resultou da expectativa de aumento de transferências comunitárias para os programas orçamentais P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e P016—Saúde e para o IIEFP. Este aumento considerou apenas os acréscimos de receita comunitária que se esperava cobrar, mas não os riscos descendentes decorrentes da pandemia e do ciclo económico que afetam as restantes rubricas que compõem esta receita. No final de 2020, a diminuição em ambas as rubricas contrasta com a previsão de aumento e o desvio total da receita não fiscal e não contributiva face ao previsto na 2.ªAOE/2020 foi – 5431 M€, repartidos entre a componente corrente (– 3563 M€) e de capital (– 1868 M€) — Tabela 23 e desvios expressos em p.p. ilustrados no Gráfico 5. A estimativa para 2020, em outubro, programou a revisão em baixa da cobrança de receita não fiscal e não contributiva (– 533 M€), tanto no respeitante à receita corrente (– 412 M€), como à de capital (– 121 M€). No entanto, no final do ano de 2020, ambas as componentes se ficaram abaixo dos objetivos, num total de – 1508 M€, com origem sobretudo nas “Outras receitas correntes” (– 1061 M€) — Tabela 23 e desvios expressos em p.p. no Gráfico 6. Deve ressaltar-se que o facto da execução provisória de 2020 se situar abaixo da estimativa subjacente à definição do referencial anual dificulta o cumprimento das metas do OE/2021. Numa análise de conjunto, verifica-se em 2020 uma sobre-estimação da componente não fiscal e não contributiva da receita em todos os exercícios de programação orçamental, destacando-se a subexecução da rubrica “Outras receitas correntes”. Esta constitui uma tendência na história recente das finanças públicas, analisada pela UTAO em relatórios anteriores.³⁸

48. Com a informação disponível, é possível decompor estas receitas no subsector Administração Central (AdC) — compreende os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos — na Tabela 9. A AdC representou em 2020 cerca de 85% 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: (1) Eliminação da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal — estas verbas constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, referentes ao exercício anterior, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus; (2) Correção do desfaseamento 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).

³⁷ A “receita não fiscal nem contributiva” consiste na seguinte soma de rubricas: “Outras receitas correntes” + “Diferenças de consolidação da receita corrente” + “Receitas de capital”. As diferenças de consolidação das receitas de capital da Tabela 23 estão incluídas no valor de “Receitas de capital”.

³⁸ Para uma análise da história recente dos desvios entre execução orçamental e orçamentação (2014–2019), vide Secção 12.3 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro. É uma das análises UTAO que evidencia este padrão de comportamento do previsor e executor.

49. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central decresceu 6,5%, com origem nas rubricas mais sensíveis ao ciclo económico e ao abrandamento da atividade decorrente das medidas de combate à pandemia, destacando-se as taxas, multas e outras penalidades e as vendas de bens e serviços. Em sentido oposto, beneficiou do aumento das transferências correntes, designadamente da União Europeia. No final de dezembro de 2020 a receita corrente não fiscal nem contributiva das AP situou-se em 11 230 M€ e representa 13,4% da receita efetiva cobrada (Tabela 23). A AdC representa 89% desta cobrança, fixando-se em 9962 M€, o que reflete uma taxa de execução de 81,9% do OE/2020, 75,7% da 2.ªAOE/2020 e 94,1% da estimativa anual, situando-se abaixo de todos os referenciais anuais. Este nível de cobrança, detalhado na Tabela 9, traduz um decréscimo de 6,5% (- 690 M€), com origem nas taxas, multas e outras penalidades (- 5,2 p.p.), na venda de bens e serviços correntes (- 3,8 p.p.) e nos rendimentos da propriedade (- 1,6 p.p.), e em sentido oposto, nas transferências correntes (+ 4,0 p.p.) e nas "Outras receitas correntes" (+ 0,7 p.p.) — Tabela 9. As rubricas com maiores quebras são as mais sensíveis ao ciclo económico e ao abrandamento da atividade que decorre da necessidade de contenção da pandemia, a que se somam medidas de política que prejudicam a receita. Nas taxas, multas e outras penalidades salientam-se: (1) no SNS, a isenção de taxas moderadoras nas consultas de cuidados de saúde primários e nos exames de diagnóstico e nas terapêuticas prescritos neste âmbito; (2) a diminuição de coimas e penalidades por contraordenações tributárias associada à suspensão de processos de execução fiscal. Nos rendimentos da propriedade, destacam-se a diminuição dos dividendos recebidos do Banco de Portugal (- 30 M€) e a não entrega de dividendos da CGD (158 M€ em 2019), em consonância com as orientações de não distribuição de dividendos no sector da banca até janeiro de 2021. Deve notar-se que o aumento das transferências correntes (+ 428 M€) se refere, sobretudo, a trocas entre as entidades pertencentes ao perímetro das AP, que são depois consolidadas. Quando expurgado deste efeito, o crescimento reduz-se para 166 M€ (1,6 p.p.), dos quais 88 M€ (0,8 p.p.) têm origem na União Europeia. O aumento nas transferências comunitárias enquadra-se nos mecanismos orçamentais europeus de combate à pandemia. Numa abordagem face aos referenciais anuais, nos Gráfico 7, Gráfico 9 e Gráfico 11, podem observar-se desvios totais negativos de grande magnitude, para o qual contribuem a generalidade das rubricas, sendo o maior erro de previsão o da 2.ªAOE/2020 (- 30,0 p.p., Gráfico 9) e o menor a estimativa de outubro último (- 5,8 p.p., Gráfico 11).

50. A receita de capital da Administração Central sofreu uma contração homóloga de 18,9%, com origem na subexecução das transferências da União Europeia, permanecendo muito aquém do objetivo anual. Em 2020 a receita de capital das AP situou-se em 1614 M€, com um peso de 1,9% na receita efetiva (Tabela 23). A AdC representa 67% desta cobrança, ascendendo a 1077 M€, o que representa uma contração homóloga de 18,9% (- 251 M€), determinada pela quebra das transferências comunitárias (- 17,9 p.p.) e da venda de bens de investimento (- 4,5 p.p.), atenuada pelas "Outras receitas de capital" (3,6 p.p.). A reduzida taxa de execução desta categoria de receita (40,9% do OE/2020 e da 2.ªAOE/2020 e 79,2% da estimativa anual) é determinada pelas transferências da União Europeia — Tabela 9. Idêntica conclusão emerge da análise da execução face aos referenciais anuais. O desvio face ao OE/2020 (Gráfico 8) e à 2.ªAOE/2020 (Gráfico 10) totaliza - 117,0 p.p., sendo - 89,9 p.p. respeitantes a transferências comunitárias. A estimativa de outubro (Gráfico 12) não disponibiliza informação sobre as transferências comunitárias, mas a receita cobrada situa-se 21,3 p.p. abaixo do programado, sendo 25 p.p. atribuíveis à rubrica de transferências.

Tabela 9 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central
(em milhões de euros e em percentagem e pontos percentuais)

	Jan-dezembro		VH		Cont P-P	Ref. anuais			VH OE/2020			VH 2.ªOE/2020			VH Est/2020			Grau execução			
	2019	2020	M€	%		2019	OE 2020	2.ªOE 2020	Est 2020	M€	%	p-p	M€	%	p-p	M€	%	p-p	OE 2020	2.ªOE 2020	Est 2020
Receita corrente não fiscal e não contributiva	10 652	9 962	-690	-6,5	-6,5	10 652	12 166	13 153	10 582	1 514	14,2	14,2	2 501	23,5	23,5	-69	-0,7	-0,7	81,9	75,7	94,1
Taxas, multas e outras penalidades	3 300	2 746	-554	-16,8	-5,2	3 300	3 359	3 359	2 800	59	1,8	0,6	59	1,8	0,6	-500	-15,2	-4,7	81,8	81,8	98,1
Transferências correntes	2 474	2 902	428	17,3	4,0	2 474	2 866	3 425	3 182	392	15,9	3,7	951	38,5	8,9	708	28,6	6,6	101,3	84,7	91,2
Administrações Públicas	1 686	2 036	350	20,8	3,3	1 686	1 741	2 038	2 001	55	3,3	0,5	353	20,9	3,3	316	18,7	3,0	116,9	99,9	101,7
<i>União Europeia</i>	634	722	88	14,0	0,8	634	940	1 202	-	306	48,3	2,9	568	89,6	5,3	-	-	-	76,9	60,1	-
Outros	788	866	78	9,9	0,7	788	1 125	1 387	1 180	337	42,7	3,2	599	76,0	5,6	392	49,7	3,7	77,0	62,4	73,4
Outras receitas correntes	4 821	4 314	-507	-10,5	-4,8	4 821	5 924	6 352	4 601	1 103	22,9	10,4	1 531	31,8	14,4	-220	-4,6	-2,1	72,8	67,9	93,8
Rendimentos da propriedade	1 140	969	-171	-15,0	-1,6	1 140	1 216	1 216	860	76	6,7	0,7	76	6,7	0,7	-280	-24,6	-2,6	79,7	79,7	112,7
Venda de bens e serviços correntes	2 877	2 468	-409	-14,2	-3,8	2 877	3 685	3 691	2 693	808	28,1	7,6	814	28,3	7,6	-184	-6,4	-1,7	67,0	66,9	91,7
Outras (correntes)	805	877	73	9,0	0,7	805	1 023	1 445	1 049	219	27,2	2,1	641	79,7	6,0	244	30,3	2,3	85,7	60,7	83,7
Diferenças de consolidação	57	0				57	17	17	0												
Receita de capital	1 328	1 077	-251	-18,9	-18,9	1 328	2 630	2 630	1 360	1 302	98,0	98,0	1 302	98,0	98,0	32	2,4	2,4	40,9	40,9	79,2
Venda de bens de investimento	205	145	-60	-29,3	-4,5	205	485	485	159	280	136,4	21,1	280	136,4	21,1	-46	-22,7	-3,5	29,9	29,9	91,4
Transferências de capital	1 075	849	-225	-21,0	-17,0	1 075	2 114	2 114	1 182	1 040	96,8	78,3	1 040	96,8	78,3	107	9,9	8,0	40,2	40,2	71,9
Administrações Públicas	6	8	2	28,7	0,1	6	28	28	12	21	348,8	1,6	21	348,8	1,6	5	88,6	0,4	28,7	28,7	68,2
<i>União Europeia</i>	862	625	-237	-27,5	-17,9	862	1 819	1 819	-	956	110,9	72,0	956	110,9	72,0	-	-	-	34,4	34,4	-
Outros	1 069	841	-227	-21,3	-17,1	1 069	2 087	2 087	1 170	1 018	95,3	76,7	1 018	95,3	76,7	101	9,5	7,6	40,3	40,3	71,9
Outras receitas de capital	31	78	48	155,7	3,6	31	30	30	20	0	-0,8	0,0	0	-0,8	0,0	-11	-35,4	-0,8	257,7	257,7	395,8
Diferenças de consolidação	18	4				18	0	0	0												
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	11 980	11 039	-941	-7,9		11 980	14 795	15 783	11 942	2 816	23,5		3 803	31,7		-37	-0,3		74,6	69,9	92,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo do OE/2020
(em pontos percentuais)

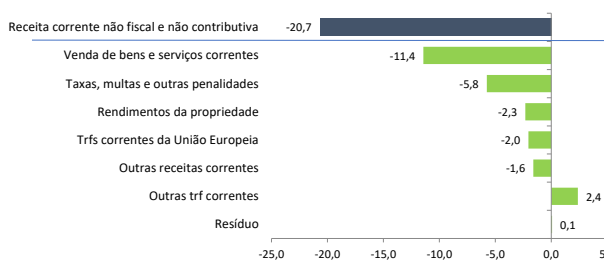


Gráfico 8 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo do OE/2020
(em pontos percentuais)

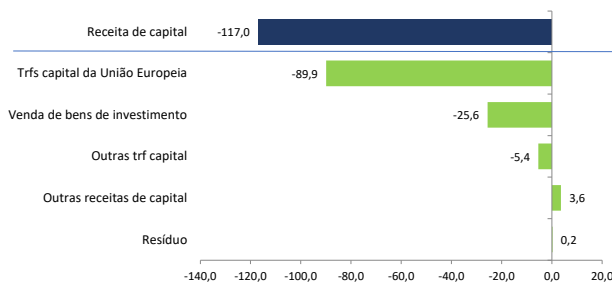


Gráfico 9 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo da 2.ªAOE/2020
(em pontos percentuais)

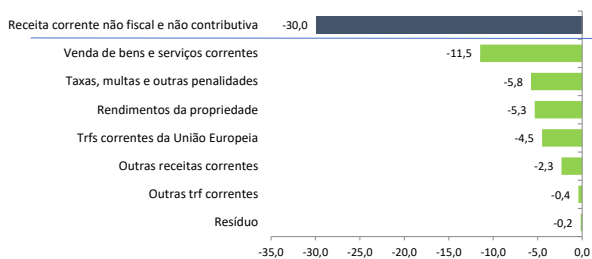


Gráfico 10 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo da 2.ªAOE/2020
(em pontos percentuais)

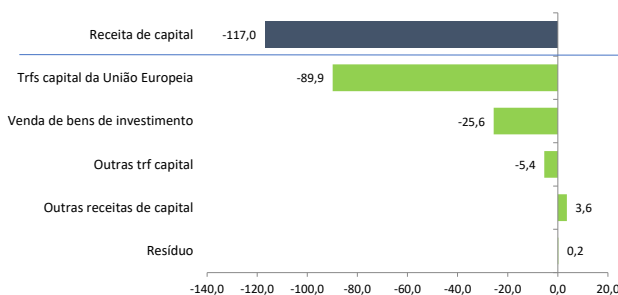


Gráfico 11 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao objetivo da Estimativa/2020
(em pontos percentuais)

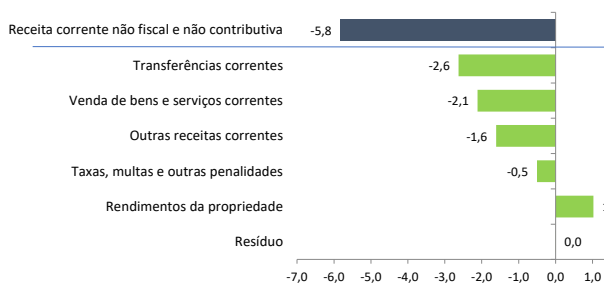
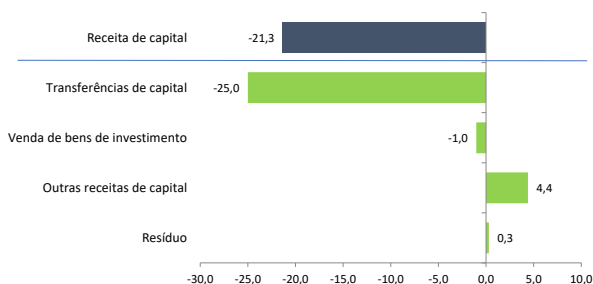


Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao objetivo da Estimativa/2020
(em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores nestes gráficos são a diferença entre os contributos em p.p. da variação na execução e os da variação no objetivo. Ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 9.

4 Despesa efetiva

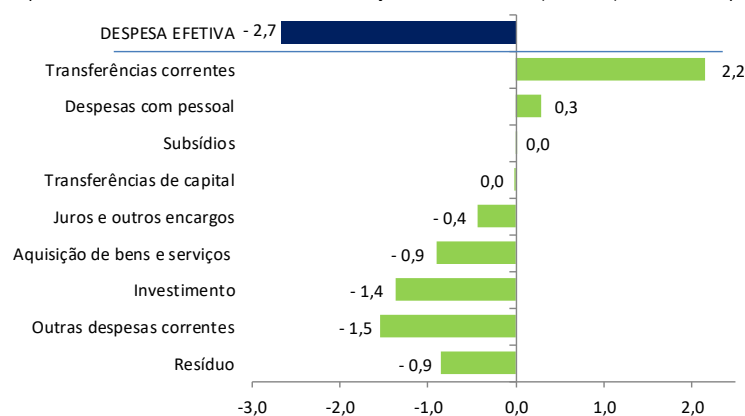
4.1 Visão panorâmica

51. O montante aprovado de despesa efetiva na 2.ªAOE/2020 corresponde ao montante apresentado na proposta submetida pelo Governo, pelo que as alterações introduzidas pelos grupos parlamentares no processo de votação na Assembleia da República não afetaram aquele limite. A despesa efetiva foi revista em alta na 2.ªAOE/2020, tendo o acréscimo de despesa ficado concentrado em entidades e rubricas que refletem diretamente o impacto da pandemia COVID-19. O montante máximo de despesa efetiva autorizada na 2.ªAOE/2020 situou-se em 101,3 mil M€, o que correspondeu a um aumento de 4466 M€ face ao que havia sido inicialmente aprovado no OE/2020 (96,8 mil M€).

52. Entretanto, a estimativa de execução orçamental para o ano 2020, apresentada no passado mês de outubro no âmbito do relatório da POE/2021, determinou uma revisão em baixa no montante de 4717 M€, com contributos da maioria das rubricas. A execução da despesa efetiva em 2020 aumentou 5,2%, ficando abaixo dos três objetivos do ano 2020 e refletindo graus de execução de 97,5% do OE/2020, 93,2% da 2.ªAOE/2020 e 97,8% da estimativa, respetivamente (Tabela 4 e Tabela 23). Consequentemente, estes graus de execução correspondem a desvios de 2400 M€, 6866 M€ e 2149 M€, respetivamente.

53. Tendo por referência o OE/2020, o desvio de -2,7 p.p. entre o crescimento registado na despesa efetiva (5,2%) e o que se encontrava implícito no OE/2020 para o conjunto do ano (7,8%) resulta de uma combinação de contributos de sentido contrário entre rubricas de despesa (Gráfico 13), destacando-se a magnitude das transferências correntes.

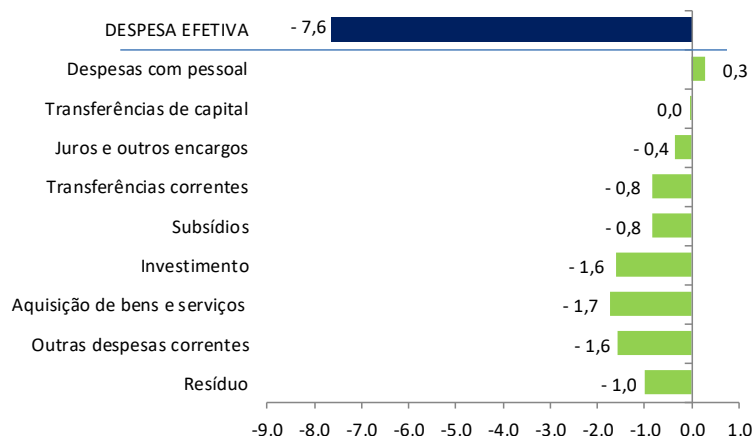
Gráfico 13 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face ao OE/2020
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 23. (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 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

54. Entretanto, e tendo como referência a 2.ªAOE/2020 como objetivo para 2020, o desvio (-7,6 p.p.) foi determinado pelo facto de a generalidade das rubricas ter apresentado uma taxa de variação homóloga em 2020 aquém da prevista na 2.ªAOE/2020 (Gráfico 14) e, consequentemente, abaixo do orçamentado. A componente das despesas com pessoal foi a única que ficou acima do orçamentado.

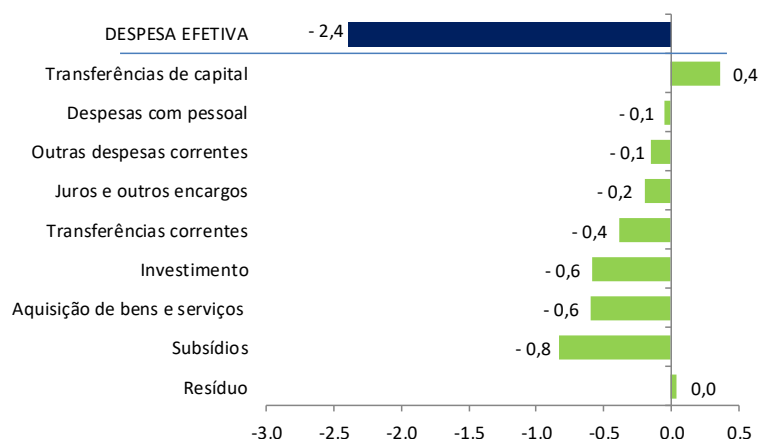
Gráfico 14 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face à 2.ªAOE/2020
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



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 23. (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 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

55. Recentemente, tendo por referência a estimativa de execução divulgada em outubro de 2020 no âmbito do relatório da POE/2021, o crescimento da despesa ficou 2,4 p.p. aquém do objetivo mais recente para o conjunto do ano (Gráfico 15), o que reflete um desvio de 2149 M€.

Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face à estimativa
(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 23. (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 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

56. Encargos com pessoal conheceram trajetória diferente da das demais rubricas da despesa corrente primária nas sucessivas revisões de objetivos ao longo do ano. A informação está na Tabela 10. Entre as componentes da despesa corrente primária, as transferências correntes, a aquisição de bens e serviços e os subsídios foram as rubricas que, por esta ordem, registaram os reforços mais significativos de dotação orçamental (em valor absoluto) no âmbito da 2.ªAOE/2020. Ao invés, a rubrica despesas com pessoal foi a única com uma revisão em alta significativa no âmbito da estimativa divulgada no passado mês de outubro.

Tabela 10 – Despesa corrente primária e principais rubricas

(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2020		VH 2.ªAOE/2020		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE 2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	M€	%	OE	2.ªAOE	Estimativa
												2020	2020	2020
Despesa Corrente Primária	75 618	80 295	4 677	6,2	80 760	85 080	82 126	5 141	6,8	9 462	12,5	99,4	94,4	97,8
<i>Despesas com pessoal</i>	21 576	22 370	793	3,7	22 115	22 115	22 416	539	2,5	539	2,5	101,2	101,1	99,8
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	13 274	13 480	206	1,6	14 293	15 034	14 016	1 019	7,7	1 760	13,3	94,3	89,7	96,2
<i>Transferências correntes</i>	38 473	41 855	3 382	8,8	39 916	42 607	42 203	1 443	3,8	4 134	10,7	104,9	98,2	99,2
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	23 686	26 919	3 232	13,6	24 931	27 469	27 234	1 245	5,3	3 783	16,0	108,0	98,0	98,8
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	9 841	9 971	130	1,3	9 920	9 920	-	80	0,8	80	0,8	100,5	100,5	-
<i>Subsídios</i>	1 148	1 654	506	44,0	1 652	2 397	2 401	503	43,8	1 249	108,7	100,1	69,0	68,9
<i>Outras despesas correntes</i>	1 109	848	-261	-23,5	2 233	2 250	982	1 123	101,3	1 141	102,9	38,0	37,7	86,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, Anexo 2. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das Administrações Públicas.

4.2 Instrumentos de controlo da despesa

57. O montante total das dotações orçamentais com execução dependente de autorização prévia por parte do Ministério das Finanças situou-se em 2686 M€. Esta quantia é a soma das várias categorias nas barras verdes do Gráfico 16. Em 2020 não foi publicado o decreto-Lei de execução orçamental, pelo que não foram determinadas cativações adicionais. Em anos anteriores, o decreto-lei determinou cativações adicionais para algumas rubricas de despesa. O valor previamente definido na Lei do OE/2020 era superior em 289 M€ ao que havia sido determinado na Lei do OE/2019. Contudo, o decreto-Lei de execução orçamental do ano 2019 determinou cativações adicionais em 400 M€.

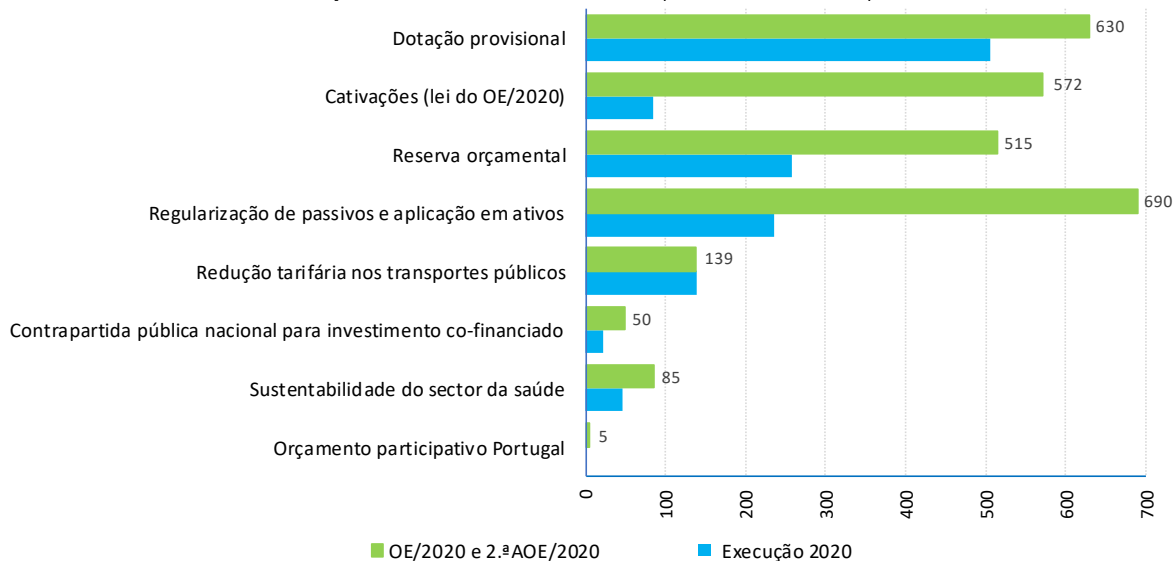
58. Para o acréscimo homólogo determinado pela Lei do OE/2020 (Gráfico 16), contribuíram a regularização de passivos e a aplicação em ativos (+ 290 M€), a reserva orçamental (+ 45 M€) e a redução tarifária nos transportes públicos (+ 35 M€). Em sentido contrário, as cativações determinadas pela Lei do OE/2020 (572 M€) foram inferiores às que constavam na Lei do OE/2019 (653 M€).

59. No âmbito da 2.ªAOE/2020 a dotação provisional foi reforçada em 300 M€, passando de 330 M€ para 630 M€, sendo que teve uma utilização de 506 M€. As restantes dotações orçamentais permaneceram limitadas aos montantes aprovados no OE/2020.

60. As dotações orçamentais mais relevantes em 2020 sob controlo direto do Ministério das Finanças foram, por ordem decrescente, a dotação centralizada para a regularização de passivos e aplicação de ativos financeiros (690 M€), a dotação provisional (630 M€), as cativações (572 M€) e a reserva orçamental (515 M€) das entidades da AdC. O grau de execução diferiu bastante entre as diferentes finalidades da dotação orçamental — barras azuis no Gráfico 16. De realçar que as alterações às dotações orçamentais decorrentes da 2.ªAOE/2020 limitaram-se, essencialmente, a rubricas que não foram objeto de cativação: a aquisição de bens e serviços e o investimento por parte do Ministério da Saúde; a aquisição de bens e serviços pelo Ministério da Educação; os subsídios do IEFP e a contribuição financeira para a União Europeia. Informa-se, a terminar, que o MF ainda não divulgou a informação sobre o estado de utilização das cativações no final do ano — a barra azul respetiva no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças

Situação em 31 de dezembro de 2020 (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 têm por referência 30 de novembro de 2020, sendo que a informação das descativações foi publicada em 29 de dezembro na Síntese de Execução Orçamental.

4.3 Despesa corrente

61. A execução das despesas com pessoal em 2020 ficou acima da dotação inicial do OE/2020 e da 2.ªAOE/2020, mas ligeiramente abaixo do valor previsto na estimativa divulgada no mês de outubro passado. No âmbito da 2.ªAOE/2020 manteve-se a dotação orçamental que se encontrava aprovada no OE/2020 (22 115 M€) para as despesas com pessoal (Tabela 11).³⁹ Contudo, a estimativa de execução evidenciou uma revisão em alta para 22 416 M€ para o total do ano, tendo a execução (22 370 M€) ficado ligeiramente aquém deste objetivo mais recente. O aumento das despesas com pessoal em 2020 situou-se em 3,7%, acima do acréscimo autorizado no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020 para o conjunto do ano (2,5%). Para este resultado contribuiu o efeito de base resultante da fórmula das atualizações remuneratórias no sector público em 2019, *i.e.*, o impacto total da medida de atualização iniciada em 2018 foi gradual e só atingiu o efeito orçamental pleno em 2020. Adicionalmente, importa referir as atualizações da base remuneratória do sector público em 2020, determinadas pelo Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março, com efeitos desde 1 de janeiro de 2020. As remunerações base acima de 691,06 € tiveram um incremento de 0,3%, enquanto as inferiores subiram 10 €.

62. Os programas orçamentais da AdC com os valores orçamentados mais elevados no OE/2020 para despesas com pessoal foram também os que registaram maiores desvios face ao OE/2020. A execução do P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar ficou 380 M€ (Tabela 11) acima da dotação inicial (4749 M€). De salientar que o montante orçamentado, tanto no OE/2020 como na 2.ªAOE/2020, foi inferior à execução do ano 2019, pelo que se repetiu a situação de suborçamentação comum a anos anteriores, tendo sido necessárias alterações orçamentais da competência do Governo para acomodar o montante de despesa acima do teto aprovado. Adicionalmente, o P016-Saúde apresentou um desvio de 151 M€ face ao orçamento inicial, tendo sido também necessárias alterações orçamentais da competência do Governo para acomodar o reforço da dotação. Para este desvio contribuíram os encargos adicionais em 2020 decorrentes da pandemia de COVID-19.

³⁹ Em rigor, houve uma revisão em alta de 150 mil euros no P016—Saúde, mas não é um valor materialmente relevante para a presente análise.

Tabela 11 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2020		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central, por programa	17 242	17 955	712	4,1	17 677	17 677	17 889	435	2,5	101,6	101,6	100,4
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	4 942	5 130	188	3,8	4 749	4 749	5 141	-193	-3,9	108,0	108,0	99,8
<i>Saúde</i>	4 455	4 792	337	7,6	4 641	4 641	4 822	186	4,2	103,2	103,2	99,4
<i>Segurança Interna</i>	1 626	1 704	78	4,8	1 668	1 668	1 649	42	2,6	102,2	102,2	103,3
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	1 468	1 529	61	4,2	1 592	1 592	1 511	124	8,4	96,0	96,0	101,2
<i>Defesa</i>	1 211	1 103	-107	-8,9	1 127	1 127	1 116	-84	-6,9	97,9	97,9	98,8
<i>Justiça</i>	997	1 029	31	3,1	1 015	1 015	1 028	17	1,7	101,4	101,4	100,1
<i>Órgãos de Soberania</i>	268	290	23	8,5	291	291	286	23	8,7	99,9	99,9	101,7
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	369	392	23	6,1	462	462	373	92	25,1	84,9	84,9	105,1
<i>Finanças</i>	590	585	-5	-0,9	608	608	580	18	3,0	96,2	96,2	100,8
Segurança Social	284	286	2	0,6	316	316	333	32	11,1	90,6	90,6	85,9
Administração Regional e Local	4 050	4 129	79	1,9	4 123	4 123	4 194	73	1,8	100,2	100,2	98,4
Total	21 576	22 370	793	3,7	22 115	22 115	22 416	539	2,5	101,2	101,1	99,8

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

63. Na 2.ªAOE/2020 verificou-se uma revisão em alta no valor de 650 M€ para a despesa com aquisição de bens e serviços na AdC, sendo repartida entre a Direção-Geral da Saúde (+ 103 M€), o SNS (+ 305 M€) e o P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (+ 240 M€). O conjunto dos subsectores da Administração Regional e Local teve um acréscimo de previsão de 95 M€. No entanto, no âmbito da estimativa de execução, o objetivo anual para as AP foi revisto em baixa para 14 016 M€, montante inferior ao inicialmente aprovado no OE/2020. O aumento homólogo das despesas na aquisição de bens e serviços (1,6%) ficou abaixo da taxa de variação implícita no OE/2020 (7,7%), refletindo um desvio de 813 M€. Tendo por referência a 2.ªAOE/2020, o crescimento em 2020 (1,6%) também ficou abaixo do desse objetivo anual (13,3%). Importa salientar a evolução diferenciada entre o programa orçamental P016-Saúde e a generalidade dos restantes programas orçamentais. O programa orçamental P016-Saúde tem o peso maior nesta rubrica de despesa (Tabela 12). A aquisição de bens e serviços do P016-Saúde em 2020 situou-se em 6467 M€, o que corresponde a um aumento homólogo de 4,6% e graus de execução de 107,9% do OE/2020 e 101,0% da 2.ªAOE/2020. De acordo com a DGO, este acréscimo homólogo tem, na AdC, o contributo dos encargos associados à COVID-19 com material de consumo clínico e medicamentos, no valor de 386,4 M€. Já a AdR e a AdL executaram em 2020 menos do que em 2019.

64. Excluindo o P016-Saúde, a execução da despesa em 2020 desceu 1,1%, em contraste com o acréscimo previsto para o conjunto do ano (17,0% no OE/2020 e 21,7% na 2.ªAOE/2020) devido ao contributo de vários programas orçamentais na AdC. O P007-Defesa tinha orçamentado no OE/2020 um crescimento anual de 256 M€ em relação à CGE/2019, mas o grau de execução situou-se em apenas 71,7%. As principais rubricas do P007-Defesa aprovadas no OE/2020 foram relativas ao princípio da onerosidade (120 M€), à locação financeira de bens de defesa (189 M€), nos quais se incluíram os meios de combate aos incêndios pela Força Aérea (49,2 M€), bem como ao subsistema de Assistência à Doença dos Militares (71,5 M€). O P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar registou o grau de execução mais baixo (59,1% da 2.ªAOE/2020). A despesa da ADSE apresentou um grau de execução de 88,5%.

Tabela 12 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2019		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central, dos quais: ¹	9 943	10 154	210	2,1	10 803	11 453	10 651	860	8,6	94,0	88,7	95,3
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	184	224	40	21,6	138	378	-	-46	-24,8	161,7	59,1	-
<i>Saúde</i>	6 185	6 467	282	4,6	5 996	6 406	-	-189	-3,1	107,9	101,0	-
<i>do qual: Serviço Nacional de Saúde</i>	6 041	6 182	141	2,3	5 789	6 094	-	-252	-4,2	106,8	101,4	-
<i>Direção-Geral da Saúde</i>	5	129	124	-	12	115	-	7	128,7	1 051,9	111,9	-
<i>ADSE</i>	615	535	-80	-13,0	604	604	-	-10	-1,7	88,5	88,5	-
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	236	198	-38	-16,1	327	327	-	91	38,6	60,6	60,6	-
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i> ¹	-	155	-	-	155	155	-	-	-	100,0	100,0	-
<i>Segurança Interna</i>	185	174	-11	-6,2	236	236	-	51	27,4	73,6	73,6	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	335	284	-51	-15,2	363	363	-	28	8,4	78,2	78,2	-
<i>Defesa</i>	484	530	47	9,7	739	739	-	256	52,9	71,7	71,7	-
<i>Justiça</i>	346	317	-29	-8,3	365	365	-	20	5,7	86,8	86,8	-
<i>Economia</i>	77	69	-8	-10,4	113	113	-	37	47,7	60,6	60,6	-
<i>Ambiente e Ação Climática</i>	171	189	19	11,0	272	272	-	101	59,2	69,7	69,7	-
<i>Infraestruturas e Habitação</i>	495	530	36	7,2	633	633	-	138	27,9	83,8	83,8	-
Segurança Social	72	86	13	18,3	158	154	91	86	118,7	54,1	55,4	94,0
Administração Regional e Local	3 258	3 241	-17	-0,5	3 332	3 427	3 274	74	2,3	97,3	94,6	99,0
Total	13 274	13 480	206	1,6	14 293	15 034	14 016	1 019	7,7	94,3	89,7	96,2
Sub total, sem programa Saúde	7 089	7 013	-76	-1,1	8 297	8 628	-	1 208	17,0	84,5	81,3	-

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€).

65. A 2.ªAOE/2020 reforçou a dotação da despesa com subsídios (+ 745 M€) em relação ao valor aprovado no OE/2020, ou seja, subindo de 1652 M€ no OE/2020 para 2397 M€ na 2.ªAOE/2020. No entanto, a execução ficou próxima do montante inicialmente aprovado no OE/2020. O reforço da dotação (Tabela 13) foi repartido entre o IEFP (+ 719 M€) e o subsector da Segurança Social (+ 26 M€). Entretanto, no âmbito da estimativa de execução para 2020 o montante para o conjunto das AP foi revisto ligeiramente em alta (+ 4 M€). A despesa com subsídios cresceu 44,0% face ao ano anterior, ficando próximo do objetivo do OE/2020 (+ 43,8%), mas aquém dos objetivos da 2.ªAOE/2020 (+108,7%) e da estimativa (109,1%). Tendo por referência a 2.ªAOE/2020, destaca-se o baixo grau de execução do subsector Segurança Social (54,8%) e do IEFP (52,3%), sendo que estes também registaram os principais valores orçamentados.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2019		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central, dos quais:	421	735	314	74,7	523	1 242	-	102	24,3	140,6	59,2	-
<i>Assembleia da República</i>	25	16	-9	-35,2	16	16	-	-9	-37,6	103,8	103,8	-
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	48	42	-6	-12,6	46	46	-	-2	-3,6	90,7	90,7	-
<i>Bonificação de juros</i>	28	24	-4	-13,4	35	35	-	6	22,7	70,6	70,6	-
<i>IEFP</i>	234	550	316	-	333	1 052	-	99	42,3	165,4	52,3	-
<i>IFAP</i>	23	29	6	27,0	34	34	-	11	49,3	85,0	85,0	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	36	37	1	1,4	35	35	-	-1	-2,2	103,7	103,7	-
Segurança Social	436	455	19	4,3	803	829	-	367	84,1	56,6	54,8	-
Administração Regional e Local	292	464	173	59,2	326	326	-	35	11,8	142,3	142,3	-
Total	1 148	1 654	506	44,0	1 652	2 397	2 401	503	43,8	100,1	69,0	68,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

66. A execução das transferências correntes para fora das Administrações Públicas (AP) em 2020 ficou abaixo do aprovado na 2.ªAOE/2020, mas acima do OE/2020. No âmbito da 2.ªAOE/2020 registou-se um reforço (+ 2691 M€) nesta rubrica, concentrado no subsector da Segurança Social (+ 2234 M€) e na contribuição de Portugal para o orçamento da União Europeia (+ 406 M€). O crescimento homólogo (Tabela 14) das transferências correntes para entidades exteriores às AP situou-se em 8,8%, sendo superior ao aprovado no OE/2020 (3,8%), mas inferior ao que se encontra na 2.ªAOE/2020 (10,7%) e na estimativa de execução (9,7%). Esta evolução reflete um desvio (execução superior) de 1939 M€ face ao OE/2020, bem como desvios (execução inferior) de 752 M€ e 348 M€ face à 2.ªAOE/2020 e à estimativa, respetivamente (Tabela 23). As transferências correntes são uma componente de despesa com âmbito bastante difuso, destacando-se o subsector Segurança Social com as pensões e restantes prestações sociais para o sector institucional Famílias. As transferências correntes registaram graus de execução de 104,9%

da dotação do OE/2020, 98,2% da 2.ªAOE/2020 e 99,2% da estimativa (Tabela 10, Tabela 14 e Tabela 23, respetivamente). De salientar a magnitude de alguns contributos: as transferências correntes da Segurança Social para o sector institucional Famílias no âmbito da pandemia de COVID-19, o elevado grau de execução em 2020 do IFAP (147,8%), e a transferência para a Grécia no montante de 90 M€, no âmbito do acordo entre os países do EUROGRUPO, sendo que em 2019 não tinha tido execução.

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

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2019		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central , dos quais:	13 749	14 193	444	3,2	14 050	14 460	-	302	2,2	101,0	98,2	-
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 841	9 971	130	1,3	9 924	9 924	-	83	0,8	100,5	100,5	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 729	2 049	320	18,5	1 867	2 273	-	138	8,0	109,7	90,1	-
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	232	205	-27	-11,7	248	248	-	16	7,0	82,5	82,5	-
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	106	56	-50	-46,8	120	120	-	14	13,2	47,1	47,1	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	267	259	-7	-2,7	269	269	-	3	1,0	96,3	96,3	-
<i>IFAP</i>	384	386	2	0,6	261	261	-	-123	-32,0	147,8	147,8	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	82	87	6	6,8	100	100	-	18	21,8	87,7	87,7	-
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	141	127	-14	-10,1	186	186	-	45	32,0	68,1	68,1	-
<i>Contribuições e quotas para organizações internacionais</i>	82	75	-6	-7,7	55	55	-	-27	-32,7	137,1	137,1	-
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	25	32	7	28,3	41	41	-	16	62,4	79,0	79,0	-
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	90	90	-	90	90	-	90	-	100,3	100,3	-
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	41	40	-1	-2,5	43	43	-	2	5,1	92,8	92,8	-
<i>IEFP</i>	73	60	-13	-18,0	81	81	-	8	10,8	74,0	74,0	-
<i>INEM</i>	37	39	3	7,2	38	38	-	1	3,0	104,1	104,1	-
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	58	59	1	1,0	62	62	-	4	7,5	93,9	93,9	-
<i>Fundo Ambiental</i>	183	186	3	1,5	171	171	-	-12	-6,4	108,5	108,5	-
<i>Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil</i>	91	92	1	1,2	56	56	-	-35	-38,7	165,0	165,0	-
Segurança Social	24 007	26 914	2 907	12,1	25 165	27 398	-	1 158	4,8	107,0	98,2	-
Administração Regional e Local	718	749	31	4,3	701	748	-	-16	-2,2	106,7	100,0	-
Total	38 473	41 855	3 382	8,8	39 916	42 607	42 203	1 443	3,8	104,9	98,2	99,2
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>												
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	9 721	9 971	250	2,6	9 924	9 924	-	203	2,1	100,5	100,5	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 729	2 049	320	18,5	1 867	2 273	-	138	8,0	109,7	90,1	-
Total (antes de ajustamentos)	38 353	41 855	3502	9,1	39 916	42 607	42 203	1 563	4,1	104,9	98,2	99,2

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

67. O montante das outras despesas correntes pago em 2020 situou-se em 848 M€, o que corresponde a uma redução de 261 M€ (- 23,5%). Esta rubrica de despesa tem natureza residual, evidenciando o contributo de vários fatores. De realçar o efeito base decorrente do facto de ter sido pago pelo Ministério das Finanças em 2019 o montante relativo à reprivatização do Banco Português de Negócios (62,7 M€). Quanto ao pagamento aos lesados do Banco Espírito Santo que aderiram ao fundo de recuperação de créditos, o valor situou-se em 76,3 M€ em 2020 (em 2019 foi pago valor semelhante). Este montante do ano 2020 é igual ao montante orçamentado no Ministério das Finanças para o OE/2020 e corresponde à terceira e última *tranche*. Adicionalmente, de referir que as outras despesas correntes do P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar desceram de 394 M€ em 2019 para 322 M€ em 2020. De acordo com a DGO, esta evolução deveu-se à ausência de atividades no ano letivo anterior e à ausência de pagamentos à empresa Parque Escolar. Por fim, de referir também o P020-Agricultura cuja despesa desceu de 79M€ em 2019 para 27 M€ em 2020, refletindo o contributo da descida dos encargos suportados pelo IFAP com correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia.

4.4 Despesa de capital

68. O montante gasto em despesa de capital em 2020 foi superior ao registado no ano anterior, mas inferior aos valores inscritos nos três objetivos do ano 2020: OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa de execução. Com efeito, a dotação orçamental inscrita para despesas de capital passou de 8089 M€ no OE/2020 para 8299 M€ na 2.ªAOE/2020, o que reflete aumentos em relação à CGE/2019 de 32,5% e 36,0%, respetivamente. A estimativa de outubro para o objetivo anual baixou consideravelmente a expectativa, para 6680 M€, e a execução provisória acabou por se fixar em 6540 M€.

69. O crescimento observado no investimento ficou substancialmente abaixo dos sucessivos objetivos do ano. O investimento é a maior componente da despesa de capital (77% em 2020) no conjunto das

AP. Cresceu 3,6% quando as previsões do MF ao longo do ano tiveram sempre dois dígitos face à execução do ano anterior: 29,2% no OE/2020, 33,6% na 2.ªAOE/2020 e 14,5% na estimativa.

70. A decomposição do investimento por subsectores e áreas sectoriais mostra heterogeneidade. A execução cresceu 223 M€ (+ 8,3%) na AdC, estabilizou na Segurança Social e desceu 47 M€ (-2,2%) nas Administrações Subnacionais. No âmbito da 2.ªAOE/2020, a rubrica do investimento evidenciou uma revisão em alta (+ 212 M€), desagregada entre o P016-Saúde (+ 76 M€), o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (+ 55 M€) e o conjunto da Administração Regional e Local (+ 80 M€). Entretanto, a estimativa de execução para 2020 divulgada no passado mês de outubro apresentou uma revisão em baixa da despesa com investimento para 5528 M€, montante esse que é inferior quer ao OE/2020 quer à 2.ªAOE/2020 (Tabela 15). Excluindo a despesa com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (IP), a despesa em investimento para 2020 orçamentada no OE/2020 foi de 4753 M€, refletindo um aumento de 38,8%. A execução em 2020 (excluindo concessões da IP) situou-se em 3593 M€ (grau de execução de 75,6% do OE/2020 e 72,4% da 2.ªAOE/2020). Face ao ano anterior, a execução cresceu 4,9% devido, essencialmente, à subida de 99 M€ no P016-Saúde, no qual se inclui o contributo da aquisição de ventiladores e outros equipamentos de cuidados intensivos (85 M€ na AdC), bem como ao acréscimo de 61 M€ no Metropolitano de Lisboa. Contudo, o grau de execução do P016-Saúde foi de apenas 71,8% do OE/2020 e 59,3% da 2.ªAOE/2020, respetivamente.

Tabela 15 – Investimento das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2019		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central, dos quais:	2 692	2 915	223	8,3	3 920	4 051	3 289	1 227	45,6	74,4	72,0	88,6
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 622	1 642	20	1,3	1 820	1 820	-	198	12,2	90,2	90,2	-
<i>Concessões¹</i>	1 402	1 410	7	0,5	1 482	1 482	-	80	5,7	95,1	95,1	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	220	233	13	6,0	338	338	-	118	53,8	68,9	68,9	-
<i>Defesa</i>	335	348	13	3,8	358	358	-	23	6,8	97,2	97,2	-
<i>Saúde</i>	159	258	99	62,6	360	436	-	201	-	71,8	59,3	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	125	124	-1	-1,0	187	187	-	62	49,9	66,0	66,0	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	39	41	2	3,9	77	77	-	37	94,2	53,5	53,5	-
<i>Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana</i>	4	7	3	88,3	35	90	-	32	-	19,4	7,6	-
<i>EDIA</i>	8	24	16	-	43	43	-	35	-	56,3	56,3	-
<i>Programas Polis</i>	21	18	-3	-14,0	64	64	-	43	-	28,0	28,0	-
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	22	8	-14	-65,5	34	34	-	11	51,6	22,7	22,7	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	32	21	-11	-33,8	37	37	-	5	17,1	56,6	56,6	-
<i>Metro do Porto</i>	13	13	0	-1,4	100	100	-	87	-	12,6	12,6	-
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	12	74	61	-	131	131	-	118	-	56,5	56,5	-
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional global²</i>	-	22	-	-	50	50	-	-	-	44,5	44,5	-
Segurança Social	30	30	0	0,3	56	57	42	26	86,6	53,7	52,8	71,6
Administração Regional e Local	2 104	2 057	-47	-2,2	2 259	2 339	2 197	155	7,4	91,1	87,9	93,6
Total	4 826	5 002	176	3,6	6 235	6 447	5 528	1 409	29,2	80,2	77,6	90,5
Sub total, sem concessões da IP	3 424	3 593	169	4,9	4 753	4 965	-	1 329	38,8	75,6	72,4	-
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>												
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 622	1 642	20	1,3	1 820	1 820	-	198	12,2	90,2	90,2	-
<i>Concessões¹</i>	1 402	1 410	7	0,5	1 482	1 482	-	80	5,7	95,1	95,1	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	220	233	13	6,0	338	338	-	118	53,8	68,9	68,9	-
Total (antes de ajustamentos)	4 826	5 002	176	3,6	6 235	6 447	5 528	1 409	29,2	80,2	77,6	90,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 1- Despesa infra-anual linearizada pelos motivos e nos termos expostos no fator de ajustamento 5 do Anexo 2. 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).

71. O montante das transferências de capital pagas a entidades exteriores às AP em 2020 ficou próximo do que se encontrava orçamentado no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020, mas superior ao objetivo da estimativa. As transferências de capital situaram-se em 1398 M€ (Tabela 16), refletindo um crescimento homólogo de 16,7%. Para este resultado contribuíram vários fatores: a transferência do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo para o Banco de Portugal situou-se em 81 M€ (sem execução em 2019), sendo que esta transferência refere-se à devolução de contribuições no âmbito do Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto, o qual determinou a criação de um sistema único de garantia de depósitos a nível

nacional;⁴⁰ o IFAP e a FCT são as entidades da AdC com os montantes orçamentados mais elevados, mas que apresentaram um baixo grau de execução face às dotações inscritas no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020; a contribuição de Portugal para o Mecanismo Único de Resolução Europeu; e a transferência para o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético com execução de 186 M€, sendo que, à semelhança de anos anteriores, não apresentava dotação inicial.⁴¹

Tabela 16 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro		var. homóloga		Referencial anual			VH OE/2019		Grau execução		
	2019	2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	M€	%	OE/2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020
Administração Central, dos quais:	813	998	185	22,7	1 044	1 044	-	231	28,4	95,6	95,6	-
<i>Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu</i>	124	128	5	3,8	120	120	-	-4	-2,9	106,8	106,8	-
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	89	63	-26	-29,2	75	75	-	-14	-16,2	84,5	84,5	-
<i>Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo</i>	0	81	81	-	81	81	-	81	-	100,0	100,0	-
<i>IAPMEI</i>	53	75	22	41,4	69	69	-	16	29,5	109,2	109,2	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	196	192	-4	-1,9	256	256	-	61	31,0	74,9	74,9	-
<i>IFAP</i>	268	242	-26	-9,5	418	418	-	150	56,1	58,0	58,0	-
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	51	186	135	-	0	0	-	-51	-100,0	-	-	-
Segurança Social	5	5	0	2,7	17	15	-	12	239,2	30,3	33,2	-
Administração Regional e Local	380	395	15	4,1	343	343	-	-37	-9,8	115,4	115,4	-
Total	1 198	1 398	200	16,7	1 403	1 401	1 073	205	17,1	99,7	99,8	130,3

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

⁴⁰ No âmbito deste decreto-lei e para o mesmo fim, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo também 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 16).

⁴¹ No ano 2019, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos financeiros, tendo a gestão flexível reafectado 51 M€ daquela rubrica para a de transferências de capital. Em 2020, a dotação inicial em ativos financeiros foi de 133 M€, sendo que por alterações orçamentais da competência do Governo o montante de transferências de capital foi de 186 M€.

5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

72. Neste capítulo são analisadas as contas provisórias 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 do OE (o que foi aprovado pelo Parlamento em fevereiro, OE/2020, e o relativo à 2.ª AOE/2020), assim como a estimativa de execução para 2020 apresentada no âmbito da POE/2021. A Segurança Social, é, em si mesma, um subsector institucional do Sector das AP. A CGA integra o subsector institucional dos Serviços e Fundos Autónomos da AdC.

73. Os dados da execução mensal de (2019 e 2020) são os reportados na Síntese de Execução Orçamental da DGO, bem como no documento “Execução Orçamental” e em estatísticas de domínio público, ambos publicados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no portal Internet da Segurança Social. Adicionalmente, é utilizada na análise informação complementar em ficheiros no formato Excel que foram facultados diretamente pelo IGFSS, em resposta a solicitação da UTAO.

74. O orçamento da Segurança Social foi impactado durante o ano de 2020, na receita e na despesa, pela pandemia de COVID-19. Como tal, este capítulo, em consonância com os relatórios produzidos pela UTAO desde o início da pandemia, dá destaque ao efeito direto acumulado em 2020 das medidas de política COVID-19 na conta agregada do subsector.

5.1 Segurança Social

75. A apreciação às contas deste subsector das AP é decomposta em três subsecções. A Subsecção 5.1.1 introduz e aprecia o efeito direto das medidas de política COVID-19. A Subsecção seguinte apresenta e comenta a execução acumulada agregada da execução do subsector. Finalmente, a Subsecção 5.1.3 aprecia as contribuições dadas pelos sistemas previdencial e de proteção social de cidadania.

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

76. A publicação “Execução Orçamental” do IGFSS reporta os impactos diretos de “medidas excecionais e temporárias (COVID)”, com efeitos na receita e na despesa. A execução acumulada até dezembro de 2020 contabiliza os encargos e as perdas de receita nos meses de abril a dezembro. A UTAO agrega na Tabela 17 os resultados que apurou naquela e noutras fontes, bem como em trabalhos anteriores da própria Unidade.

77. Em 2020, o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 no saldo global da Segurança Social foi residualmente positivo. Na 2.ªAOE/2020 projetaram-se transferências de verbas do OE para custear os encargos com medidas COVID-19, de modo a que o impacto direto por via da implementação das respetivas medidas fosse neutro para o saldo global da Segurança Social. Ao longo do ano de 2020, os encargos foram sendo superiores às transferências recebidas do OE. No entanto, apurada a execução provisória do mês de dezembro, é possível verificar que o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 naquele saldo foi residualmente positivo, já que atingiu apenas 11,4 M€ (Tabela 17). As transferências recebidas do OE (2492,4 M€) foram ligeiramente superiores ao necessário para cobrir as medidas de despesa (1897,4 M€) e a quebra introduzida por medidas do lado da receita (583,6 M€). Estas últimas resultaram da adoção de isenção de pagamento de Taxa Social Única (TSU), deferimento do pagamento de contribuições e suspensão das obrigações de pagamento de planos prestacionais e as resultantes de processos de execução.

78. No lado da receita, as medidas COVID-19 representaram um impacto de 583,6 M€. Na receita, as medidas COVID-19 introduziram quebras de 583,6 M€, por via do impacto das medidas de suspensão de pagamento de planos prestacionais e processo de execução, diferimento de pagamento de contribuições sociais do 2.º trimestre e da isenção contributiva de pagamento da TSU. Estas medidas representaram quebras de 71,8 M€, 3,1 M€ e 508,7 M€, respetivamente — ver Tabela 17, linhas 1, 3 e 5. Deve salientar-se que não foi reportado o impacto da medida de diferimento para o 2.º semestre de 2021 da obrigação de pagamento de contribuições sociais pelo trabalho prestado em novembro e dezembro — só o montante referente a novembro tem impacto na conta da Segurança Social de 2020, porque (na ausência da medida) deveria ter entrado nos cofres públicos até 20 de dezembro (linha 4 da Tabela 17 e medida 54 do Anexo 5).

Tabela 17 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: previsão anual na 2.ª AOE/2020 e execução orçamental acumulada de 2020
(em milhões de euros e em percentagem)

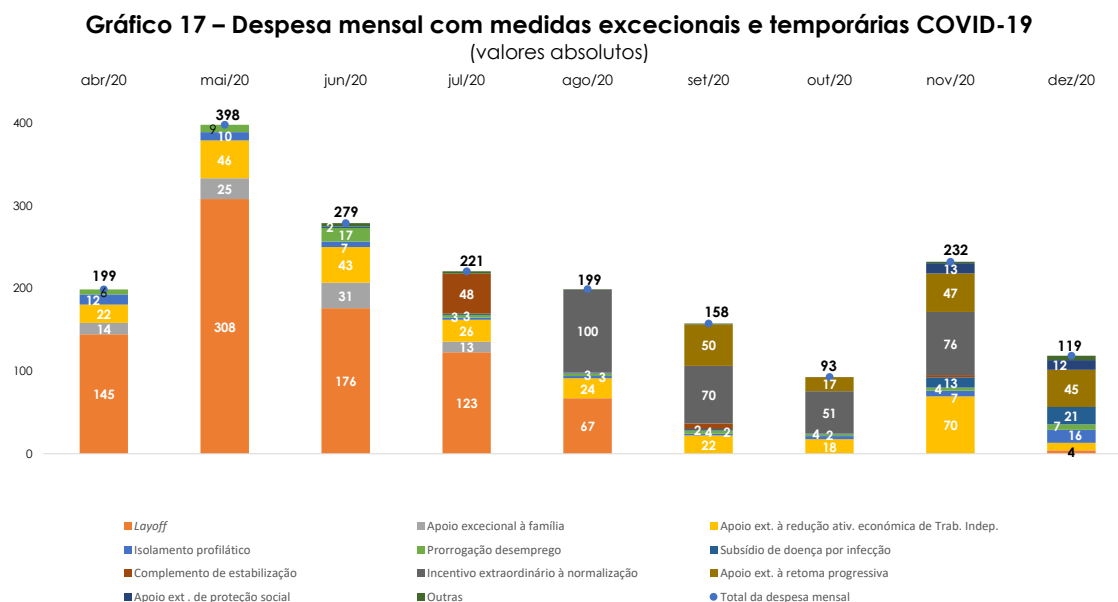
N.º	N.º da medida no Anexo 4	N.º da medida no Anexo 5	Rubricas	2.º AOE 2020	Acumulado 2020	Grau de execução %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)
(1) Receita Efetiva				1 943,8	1 908,8	98,2
			Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	1 720,2	1 720,2	100,0
			Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. prof. social cidadania -COVID	223,6	223,6	100,0
			Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	548,6	548,6	100,0
1	16	5 e 6	Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-548,6	-508,7	
2	38	-	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	0,0	0,0	
<i>Medidas com efeito temporário:</i>						
3	14 e 20	-	Diferimento de pagamento de contribuições sociais 2.º trimestre 2020	0,0	-3,1	
4	-	54	Diferimento de pagamento de contribuições sociais de Novembro	-	-	
5	21	-	Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	0,0	-71,8	
(2) Despesa Efetiva				1 943,8	1 897,4	97,6
6	9	-	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	8,5	40,9	481,6
7	8	-	Subsídio de doença por isolamento profilático	60,0	62,6	104,3
8	27	-	Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração	16,6	28,7	172,9
9	13	-	Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	185,0	280,0	151,4
10	10	-	Subsídios de assistência a filho e a neto (COVID)	3,0	7,0	233,3
11	16	-	Layoff simplificado (COVID)	817,7	823,2	100,7
12	18	6	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	297,2	297,2 ¹	100,0
13	-	5	Apoio extraordinário à retoma progressiva	292,3	158,7	54,3
14	-	8	Proteção trabalhadores independentes e informais	38,0	2,6	6,9
15	27	-	Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	15,5	5,8	37,2
16	27	-	Medida prorrogação subsídio social de desemprego	40,0	25,1	62,9
17	10	-	Apoio excepcional à família (COVID)	100,0	82,9	82,9
18	-	7	Complemento de estabilização	70,0	58,3	83,2
19	-	8	Apoio Extraordinário de Proteção Social	0,0	21,8	
20	n.d.	-	Outras	n.d.	2,6	
(3) = (1) – (2) Impacto orçamental direto no saldo global da Segurança Social				0,0	11,4	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., DGO, listas no Anexo 4 e no Anexo 5, e cálculos da UTAO. | Notas: Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector. 1 – O valor apresentado para esta medida nesta tabela corresponde ao facultado e reportado na Execução Orçamental de novembro publicada pelo IGFSS e diverge do montante de 284,1 M€ constante da Tabela 1 acima. A fonte dos 284,1 M€ é o Quadro 3 da Síntese de Execução Orçamental de dezembro publicada pela DGO. Este valor está calculado do ponto de vista da execução consolidada das AP. Difere em – 13,1 M€ do valor apresentado para a mesma medida. Ambos estão corretos, mas a Tabela 17 está construída do ponto de vista do subsector da Segurança Social.

A despesa com as medidas de apoio ao emprego e manutenção de laboração representaram 82,2% do total dos encargos quantificados. Em termos de despesa, a execução acumulada revela um impacto direto⁴² negativo de 1897,4 M€ (Tabela 17), sendo que, deste valor, 82,2% advém de medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração. Este agregado contabiliza, essencialmente, a despesa com as medidas “layoff simplificado” (linha 11, 823,2 M€), “incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial” (linha 12, 297,2 M€), “apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes” (linha 9, 280,0 M€) e “apoio extraordinário à retoma progressiva” (linha 13, 158,7 M€).

⁴² Tal como no caso dos outros subsectores, e como a UTAO explicou no parágrafo 36 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), não é possível dar conta dos efeitos induzidos na conta das AP pela reação dos agentes económicos às medidas de política. COVID-19. As Notas de Apresentação que abrem este relatório resumem a razão da impossibilidade.

79. Os encargos remanescentes resultaram, basicamente, de medidas de proteção dos rendimentos das famílias. Neste conjunto, salientam-se a despesa com as medidas “apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem devido a interrupção letiva”, “isolamento profilático (baixa por doença)”, “prorrogação automática das prestações de desemprego”, “complemento de estabilização” e “apoio extraordinário de proteção social”, destinada a trabalhadores independentes em situação de desproteção económica e social. Estas medidas tiveram encargos de 82,9 M€, 62,6 M€, 53,8 M€, 58,3 M€ e 21,8 M€, respetivamente (Tabela 17). Adicionalmente, as medidas “subsídio por doença COVID-19” e “prorrogação do Rendimento Social de Inserção” apresentaram pagamentos de 40,9 M€ e 5,8 M€, respetivamente.



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) “Outras” inclui as medidas de subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2, proteção a trabalhadores independentes e informais, prorrogação do RSI, reforço e emergência de equipamentos sociais e de saúde, encargos com recurso humanos e EPI, adaptação dos locais de trabalho, e serviços de limpeza.

80. A despesa mensal com medidas COVID-19 foi superior na fase inicial de resposta à pandemia. O encargo mensal apurado com medidas COVID-19 foi mais elevado no período inicial (abril a julho) de resposta à pandemia, por via, em boa parte, dos pagamentos referentes à medida “layoff simplificado” (teve execução até agosto) — ver Gráfico 17. Nesta fase, a despesa mensal teve o seu pico em maio (398 M€), registando-se nos meses seguintes uma redução até ao valor mais baixo em outubro (93 M€). No último trimestre, as medidas “apoio à retoma progressiva”, “incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial” e “apoio extraordinário da redução da atividade económica dos trabalhadores independentes” dominaram a despesa mensal contabilizada.

81. Em termos globais, a absorção da dotação global inscrita na 2.ª AOE/2020 é quase total, mas com desvios significativos em determinadas rubricas. Com o encerramento das contas do ano, dá-se nota do nível das taxas de execução das dotações inscritas no orçamento para 2020 após a aprovação da 2.ª AOE/2020 — coluna à direita da Tabela 17. Na conta da Segurança Social foram criadas, com a 2.ª AOE/2020, dotações para as medidas então em execução ou planeadas para adoção subsequentemente. O mesmo não sucedeu com muitas medidas da responsabilidade de outros ministérios. Este facto permite agora comparar os pagamentos acumulados ao longo do ano com as previsões dessa altura. Em termos globais, a execução é quase total, tanto no lado da receita (98,2%), como no da despesa (97,6%). No entanto, ao desagregar estas rubricas, encontra-se uma diversidade assinalável entre medidas. No lado da despesa, por exemplo, destacam-se pela sua dimensão a sobre-execução no “apoio extraordinário à redução da atividade económica” (151,4%) e no “subsídio de doença por infeção com SARS-CoV-2” (481,6%). Esta última é justificada pela deterioração da situação sanitária no último trimestre do ano. Com uma execução praticamente integral (100,7% e 100,0%), avultam o “incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial” e o “layoff simplificado”. Com subexecução, salienta-se a rubrica referente à medida “apoio extraordinário à retoma progressiva” (54,3%). Do lado da receita, regista-se a execução da “isenção de pagamento de TSU” (94,4%). Assinala-se também

a existência de cobrança adiada, na ordem dos 75 M€, em duas medidas (Tabela 17, linhas 3 e 5) que não tiveram previsão de impacto na proposta de 2.ºAOE.

82. Parte das medidas COVID-19 adotadas em 2020 continuará a produzir impactos orçamentais em 2021. Tendo em conta a evolução da pandemia, os impactos orçamentais de um conjunto de medidas COVID-19 adotadas em 2020 não se extinguem com o encerramento do ano orçamental de 2020, já que elas se mantêm em vigor e continuarão a ter execução financeira no exercício orçamental de 2021. Exemplos destas medidas são os subsídios de doença por infeção e por isolamento profilático, o diferimento de contribuições sociais, a isenção da obrigação contributiva de pagamento de TSU e o apoio extraordinário à retoma progressiva.

83. De notar que, para além dos efeitos induzidos pelas medidas de política, existem outros efeitos orçamentais da pandemia que não se conseguem apurar com a metodologia destes relatórios. Trata-se dos impactos do tipo 1 e os efeitos induzidos pelas medidas dos tipos 2 e 3, uns e outros explicados nos [Relatórios UTAO n.ºs 10](#) (Secção 4.1) e [11/2020](#) (Secção 3.1) e resumidos nos parágrafos 3 e 5 deste documento. No caso do orçamento da Segurança Social, os efeitos de tipo 1 claramente dominantes são os chamados “estabilizadores automáticos”: incremento na despesa com prestações de desemprego e perda de receita com contribuições e quotizações, sem que o agente político tenha modificado qualquer parâmetro destes instrumentos.

5.1.2 Execução consolidada

84. Esta subsecção apresenta e analisa nos parágrafos seguintes a execução agregada orçamental da Segurança Social, no ano de 2020.

85. Antes do ajustamento da UTAO, o saldo global da Segurança Social acumulado em 2020 é largamente excedentário, embora inferior ao apurado em 2019, e substancialmente superior ao previsto na 2.ºAOE/2020. A execução orçamental provisória da Segurança Social de 2020, evidencia em termos acumulados, um saldo global positivo de 2120 M€ (Tabela 18 e parte superior da Tabela 19, i.e., as suas linhas 1 a 7), o que representa uma diminuição de 702 M€ em relação ao saldo obtido em 2019 (2822 M€), parte superior da Tabela 19. No entanto, esta variação homóloga negativa é substancialmente inferior às subjacentes às metas definidas na 2.ºAOE/2020 e na estimativa de execução para 2020 apresentada no âmbito da POE/2021, que previam reduções no saldo global de 78,6% e 47,7%, respetivamente. O saldo global acumulado em 2020 acabou por ser mais robusto do que o esperado ao longo do ano, tendo em conta a incerteza dos impactos nas contas públicas causada pela pandemia de COVID-19.

86. As transferências do Estado para a Segurança Social não aconteceram tal e qual como programadas na 2.ºAOE/2020, culminando num desvio global negativo no saldo global não ajustado de 2020. As transferências de FSE repetiram o padrão de sobreorçamentação de anos anteriores. O saldo global não ajustado de 2020 é beneficiado pelo Estado no lado da receita por via de: i) impacto orçamental líquido direto das medidas COVID-19 (os 11,4 M€ vistos na Tabela 17); ii) nova consignação de Adicional à Contribuição do Sector Bancário criada com a aprovação da 2.ºAOE/2020 iii) receita acima do esperado com a consignação do Adicional ao IML. Os números estão na parte superior da Tabela 19. Aqueles canais insuflaram 11,4 M€, 33 M€ e 21,2 M€, respetivamente, acima das previsões da 2.ºAOE/2020. No entanto, estes desvios positivos foram absorvidos pela subexecução em 194,9 M€, face ao aí orçamentado, da transferência proveniente da receita consignada de IRC. Assim, a contribuição total das diversas transferências do Estado impacta negativamente no cumprimento da meta sectorial para o saldo global não ajustado de 2020, em 129,3 M€. As previsões para encaixe de Fundo Social Europeu revelaram-se, mais uma vez, otimistas. Cobraram-se 968 M€ (+116 M€ do que em 2019) contra metas de 1469 M€, 1502 M€ e 1326 M€ nos três referenciais anuais sucessivos (OE/2020, 2.ºAOE/2020 e Estimativa). A UTAO tem encontrado este padrão de sobre-orçamentação da receita das AP com fundos estruturais nos últimos cinco anos, pelo menos (evidência identificada no parágrafo 98 deste relatório).

87. A execução mensal no subsector foi influenciada pelos fluxos de receita e despesa com medidas COVID-19. Como se pode verificar na Tabela 18, a execução dos meses de março a julho revelam um saldo mensal negativo e o mês de novembro um saldo substancialmente excedentário. Estes resultados mensais foram influenciados, em larga escala, pela diferença do momento da contabilização da despesa dos encargos com medidas COVID-19 e da receita de transferência de verbas do OE para custear estas medidas.

Tabela 18 – Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados
(em milhões de euros)

	jan/20	fev/20	mar/20	abr/20	mai/20	jun/20	jul/20	ago/20	set/20	out/20	nov/20	dez/20	Total
Receita Efetiva	2754	2474	2272	2305	2034	2116	2818	2661	2541	2423	4086	3650	32134
Contribuições e quotizações	1732	1471	1367	1385	1199	1265	1685	1618	1526	1448	1474	2051	18222
Transferências do OE	712	696	696	694	682	703	977	873	880	735	2491	1412	11553
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	0	0	0	0	0	140	320	208	162	1117	545	2492
Transferências do Fundo Social Europeu	221	91	110	92	84	53	48	84	50	84	23	27	968
Despesa Efetiva	2180	2108	2053	2317	2546	2399	3618	2298	2392	2184	2354	3563	30013
Pensões	1290	1269	1268	1279	1275	1285	2548	1285	1280	1324	1294	2575	17972
Prestações de desemprego	107	105	102	119	152	138	131	108	140	132	133	148	1515
Ação Social	144	146	149	166	158	154	157	183	160	170	164	188	1938
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	0	0	199	398	279	218	205	282	43	158	116	1897
Ações de Formação Profissional	130	113	61	67	86	75	45	57	32	83	63	60	871
Saldo Global	575	366	218	-12	-512	-283	-801	362	149	238	1732	87	2120

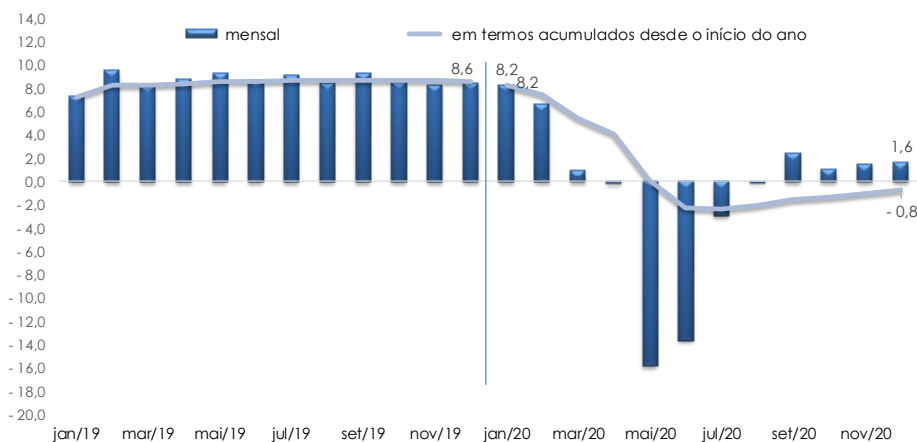
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, S.A. e cálculos da UTAO.

88. Após o ajustamento pela UTAO dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social em 2020 regista um excedente inferior em 28,8% observado em 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 (todos explicados em detalhe na Caixa 1 do Anexo 2): i) expurgo do saldo de fundos europeus 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. Após a introdução dos respetivos ajustamentos, que se traduzem na diminuição de receita no montante de 215 M€, o saldo global da Segurança Social ajustado registado em 2020 é de 1805 M€, inferior em 729 M€ (– 28,8%) ao verificado um ano antes (2533 M€) — parte inferior da Tabela 19, linha 6.A. Finalmente, informa-se nas linhas por memória (final da Tabela 19) sobre quais teriam sido os saldos globais sem o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 de receita e despesa: o não ajustado teria valido 2109 M€ e o ajustado 1793 M€. Neste segundo caso, a variação face à execução de 2019 teria sido de – 29,2%.

89. A receita efetiva cobrada foi superior à prevista por via do aumento de transferências correntes do OE referentes a medidas excecionais e temporárias (COVID-19). A execução orçamental de 2020, face ao período homólogo de 2019, aponta para um crescimento de 8,9% na receita efetiva. O contributo decisivo para este resultado advém do crescimento homólogo de 31,8% na receita com transferências correntes do OE, influenciada pelas verbas transferidas para neutralizar o efeito orçamental dos encargos com medidas COVID-19. Trata-se, naturalmente, de uma receita nova, uma receita que não existiu nos anos anteriores. O desempenho nesta rubrica absorveu a evolução menos favorável na arrecadação de receita com contribuições e quotizações. Assim, o incremento da receita efetiva é superior ao previsto no OE/2020 (6,1%), embora ligeiramente inferior ao crescimento de 9,3% apontado na estimativa de execução para 2020 (linha 3.A da Tabela 19).

dos trabalhadores por conta de outrem que se encontrem abrangidos pelo *layoff* e pelo apoio à retoma progressiva; iii) aumento do desemprego (Gráfico 21), que acarreta menor receita com contribuições e quotizações.

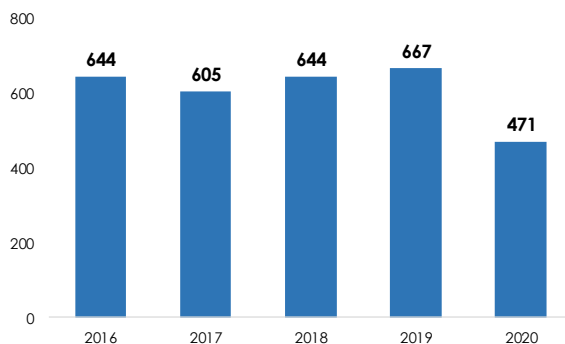
Gráfico 18 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

91. A cobrança coerciva de contribuições e quotizações para a Segurança Social atingiu o valor mais baixo dos últimos cinco anos. Em 2020, o valor de contribuições e quotizações da Segurança Social arrecadado através de cobrança coerciva atingiu o valor de 471 M€, ou seja, 2,6% do total da receita com esta rubrica. De salientar que o valor registado em 2020 corresponde a um decréscimo de 29,4% face a 2019 e representa a cobrança mais baixa desde 2016 (Gráfico 19). Para este resultado contribuiu o impacto orçamental direto negativo de 71,8 M€ da medida de política COVID-19 que suspendeu, durante o 2.º trimestre de 2020, o pagamento de planos prestacionais e das verbas apuradas em processos de execução contributiva (medida 21 do Anexo 4 e linha 5 da Tabela 17).

Gráfico 19 – Cobrança coerciva de contribuições e quotizações
(em milhões de euros)



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

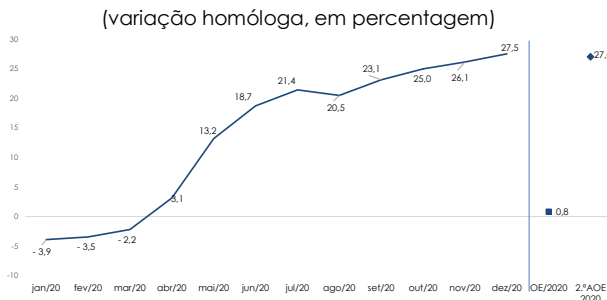
92. Em 2020, as transferências correntes provenientes do OE realizaram-se acima do inicialmente previsto, o que contrasta com o fluxo de transferências do resto do mundo, que se encontra significativamente abaixo do indicado nos referenciais para 2020. As transferências da Administração Central, ex-purgando o efeito decorrente da transferência referente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (182 M€), fixaram-se em 11 721 M€, correspondendo a um acréscimo de 31,8% quando comparado com 2019 e superior ao referencial implícito no OE/2020 (1,3%), mas muito próximo do aumento de 31,7% previsto na 2.ª AOE e na estimativa de execução para 2020 — parte inferior da Tabela 19. Desagregando por rubricas, verifica-se que o incremento nas transferências provenientes do OE se deveu às verbas transferidas para neutralizar os encargos com medidas excecionais e temporárias COVID-19 (2492 M€). As restantes rubricas apresentaram execuções em linha com o previsto. As transferências correntes provenientes do exterior, a título do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais

Carenciadas (FEAC), registaram crescimento homólogo de 13,9%, expressivamente abaixo do nível previsto no OE/2020, na 2.ªAOE/2020 e na estimativa de execução (74,5%, 78,5% e 55,2%, respetivamente (parte inferior da Tabela 19).

93. O crescimento acentuado da despesa efetiva é justificado, em larga escala, pela contabilização dos encargos com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). A despesa efetiva da Segurança Social acumulada em 2020 registou um crescimento homólogo de 12,5%, acima do referencial anual de 7,8% projetado no OE/2020 e abaixo do referencial de 17,5% previsto na 2.ªAOE/2020 e do referencial de 15,9% projetado na estimativa de execução de 2020 (Tabela 19, linha 5.A). Este resultado resulta da imputação dos encargos com as medidas excecionais e temporárias COVID-19 e do crescimento expressivo da despesa na maioria das prestações sociais, sendo este efeito ligeiramente mitigado pelo desempenho, aquém do projetado, da despesa em ações de formação profissional com financiamento europeu.

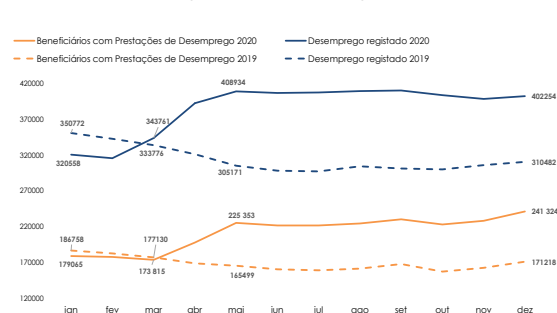
94. O incremento na despesa com pensões situou-se abaixo das previsões para 2020. Em 2020, a despesa com pensões fixou-se em 17 972 M€, o que representou um crescimento homólogo de 3,3%, sendo esta quantia inferior aos referenciais anuais previstos em OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa de execução de 2020 (que constituem acréscimos homólogos de 4,5%, 5,4% e 3,6%, respetivamente) — ver parte inferior da Tabela 19. Para este incremento contribuíram a atualização ordinária e a atualização extraordinária de pensões. Ao desagregar, constata-se que a rubrica com maior dimensão (despesa com pensões de velhice) fixou-se em 13 832 M€, representando um acréscimo de 2,9%, em linha com a estimativa de execução em 2020 (+ 2,9%). As pensões de sobrevivência e invalidez cresceram 2,5% e 0,9%, respetivamente, face a 2019.

Gráfico 20 – 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 21 – Prestação de desemprego vs desemprego registado
(valores absolutos)



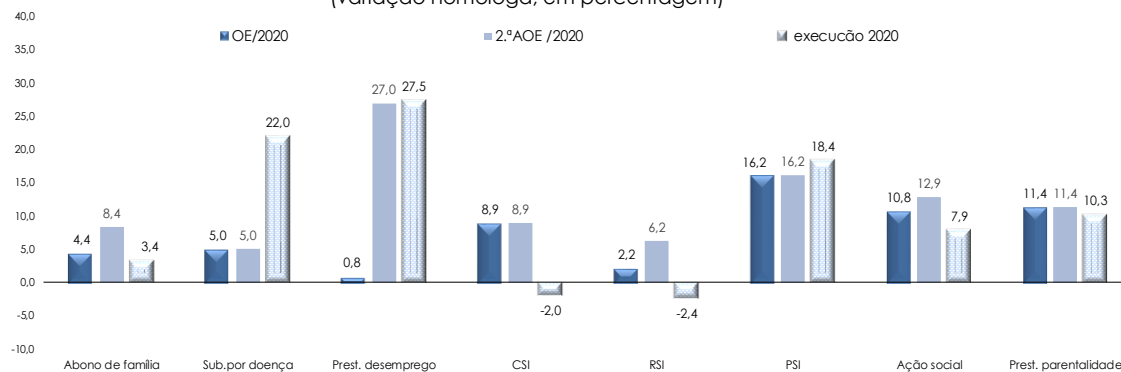
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. e cálculos da UTAO.

95. Mais de dois terços do crescimento da despesa com prestações sociais resulta das medidas de política COVID-19. A despesa com prestações sociais em 2020, excluindo pensões, atingiu 8947 M€, o que representou um aumento de 42,3%, ou seja, + 2659,8 M€ do que no período homólogo, encontrando-se este valor abaixo dos referenciais anuais projetados na 2.ªAOE/2020 e na estimativa de execução em 2020 (45,2% e 46,5%, respetivamente) (Tabela 19). A rubrica “medidas excecionais e temporárias (COVID-19)”, deu um contributo de 30,2 p.p. para o mencionado incremento de 42,3% na despesa com estas prestações sociais — como tal, 71,3 % do crescimento com estas prestações sociais resulta de medidas de política COVID-19.

96. Nas restantes prestações sociais, destaca-se o crescimento da despesa com as prestações de desemprego. Em 2020, com crescimento homólogo acima do limite previsto na 2.ªAOE/2020, evoluíram a prestação social de inclusão (+ 18,4%) e o subsídio por doença (+ 22%) — Gráfico 22. As prestações de desemprego registaram um crescimento homólogo expressivo (+ 27,5%), próximo do referencial de 27%

previsto na 2.ªAOE (Gráfico 20 e Gráfico 22). Uma parte não quantificável é reflexo automático da doença COVID-19, *i.e.*, é efeito do tipo 1 na classificação da UTAO.⁴³ Após um crescimento significativo nos meses de abril e maio, a partir de junho verifica-se uma certa estabilização no número de desempregados registados, semelhante ao ocorrido em 2019, embora o número de desempregados registados em 2020 seja muito superior (Gráfico 21). Com um crescimento abaixo ou ao nível do referencial anual inscrito na 2.ªAOE/2020, mas com variação positiva face a 2019, situaram-se o abono de família (+ 3,4%), a ação social (+ 7,9%) e as prestações de parentalidade (+ 10,3%). Por fim, com redução face a 2019, observou-se o complemento solidário para idosos (- 2,0%) e o rendimento social de inserção (- 2,4).

Gráfico 22 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



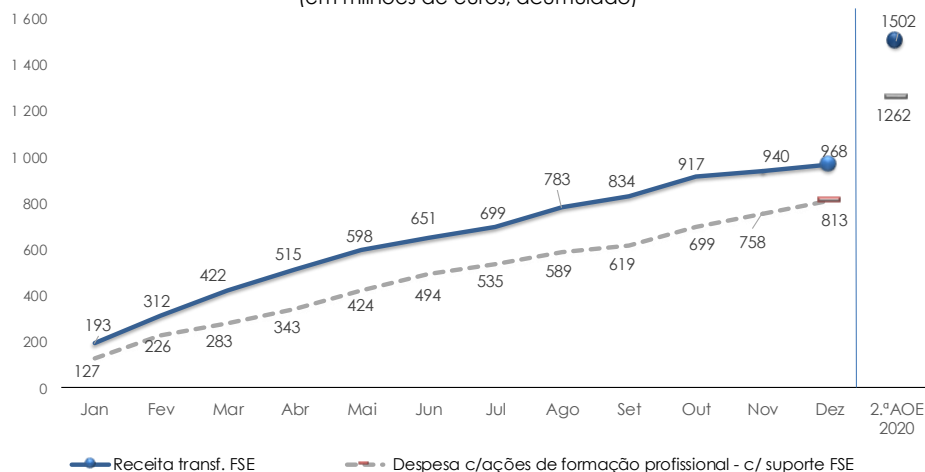
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) CSI — Complemento Solidário para Idosos; RSI — Rendimento Social de Inserção; PSI — Prestação Social para a Inclusão.

97. A despesa com a prestação “subsídio por doença” revela um incremento significativo por via do aumento no número de dias de baixa processados. Em 2020, face a 2019, a despesa com esta prestação registou um crescimento expressivo de 22% (+ 135 M€). Para este resultado contribuiu o aumento no número de beneficiários da prestação (+ 3,6%) e, essencialmente, o crescimento no número de dias de baixa processados (+17,4%) o que é indicador de uma maior duração dos períodos de doença. Dá-se nota que os encargos registados com o subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2 (40,9 M€) e o subsídio de doença por isolamento profilático (62,6 M€) não estão incluídos na rubrica de despesa com subsídio por doença, fazendo antes parte dos montantes contabilizados na rubrica de despesa “medidas excecionais e temporárias (COVID)” – ver Tabela 17 e Tabela 19.

98. Em 2020, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram crescimentos substancialmente abaixo do previsto. No ano de 2020 as transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) fixaram-se em 968 M€, o que corresponde, em termos homólogos, a um crescimento de 13,7%, muito aquém das taxas de crescimento de 72,5 %, 76,4% e 55,8%, respetivamente, inscritas nos referenciais de programação OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa para 2020 (números na Tabela 19 e no Gráfico 23). Uma parte substancial das transferências comunitárias recebidas é aplicada no financiamento de ações de formação profissional. Neste sentido, o valor acumulado de 813 M€ na despesa com esta rubrica representou, em termos homólogos, um crescimento de 16,7%, ficando muito distante dos limites previstos no OE/2020, na 2.ªAOE de 2020 e na estimativa para 2020 (78,2%, 81,3% e 59,1%, respetivamente). A UTAO vem assinalando sucessivamente a prática recorrente de sobre-orçamentação da receita e da despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus. Exemplos desta sinalização por parte da UTAO são os [Relatório UTAO n.º 4/2019](#), parágrafo 38, [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), parágrafo 38 e [Relatório UTAO n.º 3/2020](#), parágrafo 48.

⁴³ Ver significado no parágrafo 3 das Notas de Apresentação, p. 5.

Gráfico 23 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2020
(em milhões de euros, acumulado)



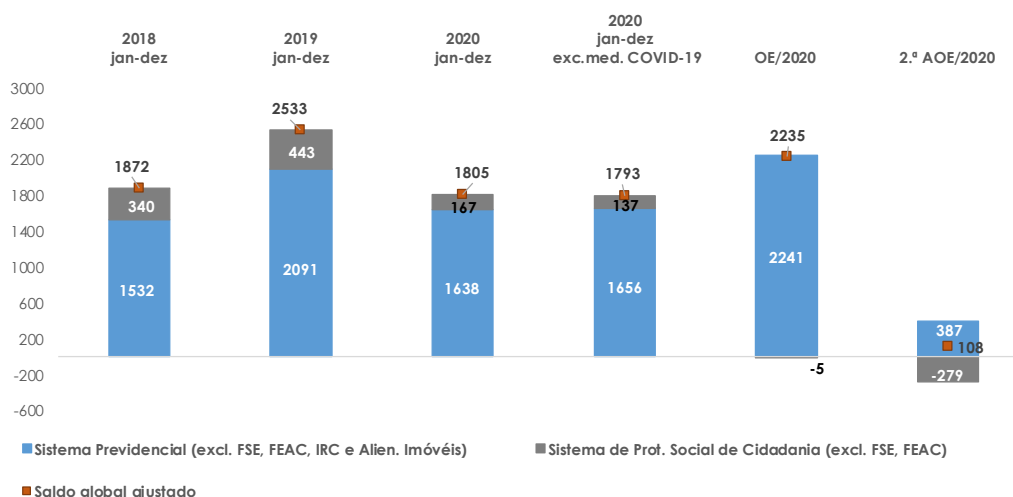
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

5.1.3 Análise por sistemas de proteção social

99. Esta subsecção 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.

100. A redução acentuada no excedente do sistema previdencial contribuiu para o decréscimo no excedente da Segurança Social, como um todo, registado em 2020. Neste ano, o saldo da Segurança Social (ajustado) é positivo, registando-se uma quebra acentuada de 729 M€ (-28,8%) face a 2019, em resultado, essencialmente, do decréscimo registado no saldo do sistema de previdencial — Gráfico 24 e Tabela 20. A quebra registada no saldo do sistema previdencial contraria a previsão inicial de incremento indicada no OE/2020. No entanto, o excedente de 1638 M€ no saldo do sistema previdencial de 2020, representou um resultado bastante superior (+1251 M€) face ao esperado pelo predictor na 2.º AOE/2020. Dar nota, que excluindo o efeito direto das medidas COVID-19, o saldo global da Segurança Social (ajustado) registaria um ligeira quebra, fixando-se num excedente de 1793 M€ — ver Gráfico 24 e linha “memória” na Tabela 19.

Gráfico 24 – 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 referenciais anuais indicados para 2020 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República

do OE/2020 e da subsequente 2.ª AOE/2020. (ii) O saldo global indicado para novembro de 2020 sem medidas COVID-19 resulta da exclusão da receita e da despesa registadas com medidas de política para combater malefícios da COVID-19. (iii) 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 do OE referente à consignação do AIMI) e despesas de gestão do fundo.

101. A deterioração do saldo do sistema previdencial resulta dos efeitos económicos do ciclo com efeito na receita e na despesa efetivas. No lado da receita, os efeitos económicos do ciclo resultaram no aumento do desemprego, o que acarretou menos receita de contribuições e quotizações (- 144 M€), face a 2019). O incremento na receita efetiva (+ 2472 M€), face a 2019, decorrente das transferências de verbas do OE para custear os encargos com medidas COVID-19 (2268,8 M€), do crescimento das restantes rubricas e do incremento no excedente do saldo do FEFSS (+77 M€), foram expressivamente insuficientes para absorver o incremento de 3012 M€ registado na despesa efetiva do sistema previdencial. O aumento na despesa efetiva derivou de: i) encargos com medidas COVID-19 (1703,5 M€); ii) crescimento de 638 M€ na despesa com pensões (embora abaixo do previsto na 2.ªAOE/2020); iii) incrementos significativos nas rubricas Subsídio de desemprego e Subsídio de doença (277 M€ e 135 M€, respetivamente) — parte superior da Tabela 20.

102. O impacto direto (líquido) das medidas de política COVID-19 no saldo do sistema previdencial foi negativo em 18,3 M€. O sistema recebeu 2268,8 M€ do Estado para compensar a perda direta de receita e o acréscimo direto de despesas causadas pelas medidas, mas estas foram insuficientes em 18,3 M€ para neutralizar o impacto por completo no orçamento do sistema previdencial. No lado da receita, é verificável que a isenção de pagamento de contribuições e quotizações teve um impacto estimado de 508,7 M. Adicionalmente, a suspensão do pagamento de planos prestacionais e de verbas apuradas nos processos de execução, bem como o diferimento do pagamento de contribuições sociais no 2.º trimestre de 2020 penalizaram a receita em 71,8 M€ e 3,1 M€, respetivamente — dados na Tabela 17. No lado da despesa, dos 1703,5 M€ suportados em medidas COVID-19 (Tabela 20), salientam-se os encargos com as medidas de apoio ao emprego e manutenção de laboração, ou seja, 1559,1 M€ acumulados no ano de 2020, para além dos valores contabilizados em medidas de prorrogação das prestações de desemprego e subsídio por doença — números na Tabela 17.

5.2 Caixa Geral de Aposentações

104. Nesta secção é realizada a análise agregada à execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA), no ano de 2020, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até dezembro (2019 e 2020) disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal. Para o ano de 2020, a análise é elaborada tendo em conta o referencial do OE/2020, que não foi alterado pela 2.ªAOE/2020.

105. A execução orçamental provisória da CGA aponta para um saldo positivo não ajustado superior ao verificado no ano anterior. A CGA registou em 2020 um saldo global excedentário não ajustado de 70 M€, superior em 16 M€ ao observado no ano de 2019 (54 M€), contrariando, assim, a previsão estabelecida no OE/2020 para o conjunto do ano (– 68 M€) — parte superior da Tabela 21.

106. Após a introdução do ajustamento, o saldo global de 2020 é substancialmente superior ao atingido em 2019. A UTAO, no caso da CGA, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em análise 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). Este ajustamento incrementa a despesa com pensões em janeiro de 2019, o que altera o saldo global apurado em 2019. Após a incorporação do mencionado ajustamento, o saldo global apurado em 2020 é superior em 136 M€ ao atingido em 2019 (–66 M€)—parte inferior da Tabela 21.

107. A receita efetiva cobrada foi superior à prevista por via da evolução bastante favorável na receita de contribuições. A execução orçamental de 2020, face ao período homólogo de 2019, aponta para um crescimento de 2,8% na receita efetiva — Tabela 21. O contributo decisivo para este resultado advém do crescimento homólogo de 2,9% da receita de contribuições para a CGA, revelando, assim, um desempenho substancialmente favorável face à previsão de decréscimo de 2,7% projetada no OE/2020 (Gráfico 25). Esta evolução mais positiva que o esperado é reflexo, em parte, do aumento da massa salarial por via das progressões e promoções nas carreiras de funcionários públicos adotadas em 2020, apesar da diminuição, em termos homólogos, no número de subscritores (menos 13 174, ou seja, –3,1%). De salientar, ainda, que a transferência da comparticipação do Estado se situou ao nível do previsto no OE (2,7%) e a rubrica outras receitas correntes registou um incremento pouco expressivo (+0,4%) quando comparado com o expectável no OE/2020 (+26,9%), devido à menor receita em rendimentos de aplicações financeiras.

Tabela 21 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Dezembro		Variação			CGE 2019	OE/2.ª AOE 2020	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2019	2020	M€	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	9 984	10 259	275	2,7	2,7	9 984	10 082	1,0	101,8
Contribuições para a CGA	3 974	4 091	117	2,9	1,2	3 974	3 867	-2,7	105,8
Quotas e contribuições para a CGA	3 865	3 979	114	2,9	1,1	3 865	3 758	-2,8	105,9
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	5 809	5 965	156	2,7	1,6	5 809	5 957	2,6	100,1
Orçamento do Estado	5 263	5 410	148	2,8	1,5	5 263	5 410	2,8	100,0
Comparticipação do Orçamento do Estado	4 892	5 016	124	2,5	1,2	4 892	5 024	2,7	99,8
Outras receitas correntes	201	202	1	0,4	0,0	201	255	26,9	79,2
2. Receita de capital	-	1	1	-	-	-	-	0	-
3. Receita Efetiva	9 984	10 260		2,8	2,8	9 984	10 082	1,0	101,8
4. Despesa corrente, da qual:	9 930	10 190	260	2,6	2,6	9 930	10 150	2,2	100,4
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	9 901	10 158	258	2,6	2,6	9 901	10 107	2,1	100,5
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	8 738	8 934	197	2,2	2,0	8 738	8 907	1,9	100,3
Orçamento do Estado	347	376	29	8,3	0,3	347	367	5,9	102,3
Outras entidades	636	661	25	3,9	0,2	636	645	1,5	102,4
Outras transferências correntes	180	188	8	4,2	0,1	180	183	1,5	102,6
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	9 930	10 190	260	2,6	2,6	9 930	10 150	2,2	100,4
7. Saldo global (3-6)	54	70	16	-	-	54	-68	-	-

Por memória: após ajustamentos

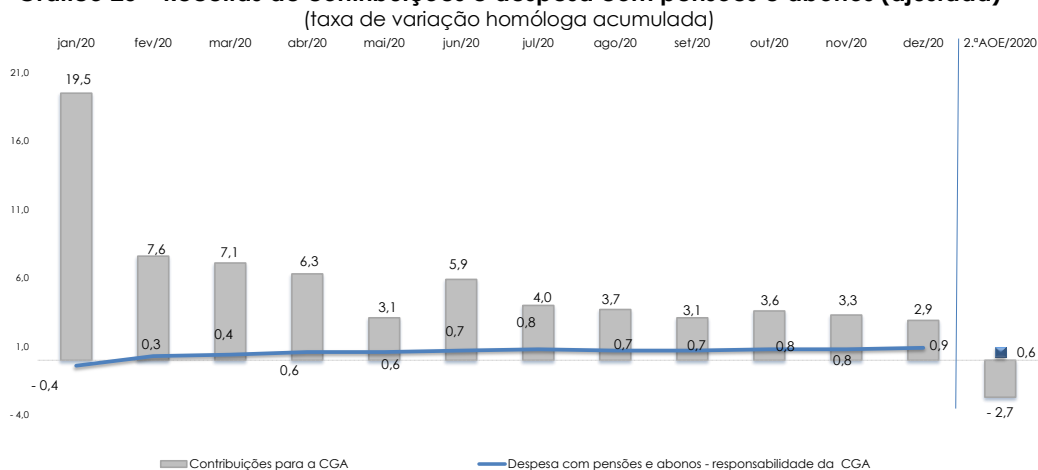
1.A Receita corrente	9 984	10 259	275	2,7	2,7	9 984	10 082	1,0	101,8
Contribuições para a CGA	3 974	4 091	117	2,9	1,2	3 974	3 867	-2,7	105,8
Outras receitas correntes	201	202	1	0,4	0,0	201	255	26,9	79,2
3.A Receita efetiva (1.A+2)	9 984	10 260	276	2,8	2,8	9 984	10 082	1,0	101,8
4.A Despesa corrente	10 050	10 190	140	1,4	1,4	10 050	10 150	1,0	100,4
Pensões e abonos	9 841	9 971	130	1,3	1,3	9 841	9 920	0,8	100,5
Da responsabilidade da CGA	8 858	8 934	77	0,9	0,8	8 858	8 907	0,6	100,3
5.A Despesa efetiva	10 050	10 190	140	1,4	1,4	10 050	10 150	1,0	100,4
6.A Saldo global (3.A-5.A)	-66	70	136	-	-	-66	-68	-	-

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 descritos na Caixa 1. (ii) O referencial anual para 2019 é a CGE/2019. (iii) Os referenciais anuais indicados para 2020 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2020 e da subsequente 2.ª AOE/2020, assim como a estimativa de execução orçamental para 2020 apresentada pelo MF no âmbito da POE/2021.

108. A despesa efetiva ajustada revelou um crescimento acima do previsto devido ao incremento da despesa com pensões e abonos. Em 2020, a despesa efetiva ajustada cresceu 1,4% face a 2019, um ritmo acima do previsto para o conjunto do ano no OE/2020 (1,0%). O acréscimo na despesa efetiva (linhas 4A da Tabela 21) resultou, em grande medida, do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,9%), sendo esta taxa acima do referencial previsto no OE/2020 (0,6%) — vide Gráfico 25 também. Este incremento nesta rubrica é justificado pelo aumento ordinária e extraordinário das pensões⁴⁴ e pelo aumento do número de pensionistas (+0,7%, face a 2019). De referir que os pagamento de pensões e abonos sob a responsabilidade do Estado e outras entidades, das quais avulta a Segurança Social, registaram crescimentos anuais de 8,3% e 3,9%, acima do previsto no referencial do OE/2020 (5,9% e 1,5%, respetivamente).

⁴⁴ A atualização ordinária deriva da aplicação de acordo com os termos do artigo 2.º da Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro. A atualização extraordinária de pensões resultou da aplicação do Artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

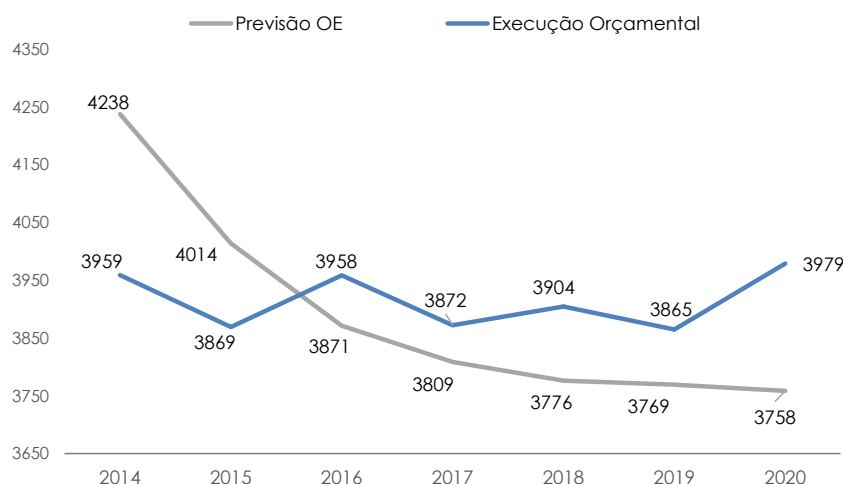
Gráfico 25 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

109. Nos últimos cinco anos, a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi sucessivamente superior à orçamentada, apesar da diminuição contínua no número de subscritores. No período de 2016 a 2020, a receita com contribuições e quotizações para a CGA decorrente da execução orçamental foi sempre, em cada ano, superior ao montante orçamentado (Gráfico 26). Anualmente, na base da orçamentação da receita com contribuições e quotizações da CGA deve ser tida em conta a diminuição progressiva no número de subscritores, em virtude da CGA ser um sistema fechado a novas subscrições. De facto, face a dezembro de 2014, em dezembro de 2020, verifica-se que o número de subscritores é inferior em 67 652 (- 14%). No entanto, a receita cobrada com contribuições e quotizações para a CGA manteve-se praticamente ao mesmo nível em termos nominais (Gráfico 26). Para este resultado, contribuíram, ao longo dos anos, medidas com efeito na receita de contribuições e quotizações, nomeadamente, a reposição salarial nos anos de 2016 e 2017, o descongelamento gradual das carreiras nos anos de 2018 e 2019 e o aumento da massa salarial por via das progressões e promoções nas carreiras de funcionários públicos ocorrido em 2020. Adicionalmente, é de referir que a taxa de cobertura em 2020 dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA com receita de contribuições e quotizações situou-se em 44,5%, que compara com 46,6% registado em 2014. Este rácio tende a diminuir por via da diminuição no número de subscritores. Assim, ao longo do tempo, quanto maior for o nível de contribuições dos subscritores deste sistema, menor será a comparticipação do OE (de todos os contribuintes) para a respetiva cobertura de responsabilidades de pagamento de pensões e abonos.

Gráfico 26 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2020
(em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO | Notas: Os valores referentes a 2014 encontram-se expurgados dos montantes da Contribuição Especial de Solidariedade. A previsão de 2014 corresponde ao referencial inscrito no primeiro OE retificativo de 2014.

Anexo 1: Informação metodológica

110. 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 dezembro de 2020. Chama-se a atenção para o facto de a informação contabilística na qual este preciso documento se baseia ter natureza provisória porquanto antecede o fecho formal das contas que só sucederá na primavera de 2021. Habitualmente, a UTAO escrutina as contas definitivas na sua coleção "Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas". Prevê avaliar as de 2020 no final do inverno de 2022.

111. A presente análise utiliza várias fontes documentais e esclarecimentos prestados à UTAO. A fonte principal é a Síntese de Execução Orçamental, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 27 de janeiro de 2021, relativa às contas das AP para o período janeiro–dezembro de 2020, na ótica da contabilidade pública. 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 (IGFSS), bem como da consulta de estatísticas no portal Internet 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. Cumpre também informar que, para a análise elaborada, são utilizados dados em ficheiros Excel facultados mensalmente à UTAO pela AT e, desde julho de 2020, pelo IGFSS. Finalmente, agradecem-se os esclarecimentos prestados pelo IGFSS a dúvidas colocadas pela UTAO.

112. Os quadros com informação mais detalhada sobre a conta consolidada das AP estão no Anexo 3. Os vários capítulos ao longo do documento apresentam e comentam aspetos particulares da execução orçamental.

113. Neste documento, a referência para as previsões de receita e despesa em 2020 são: i) Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) aprovado pela Assembleia da República (AR) em 06/02/2020 e publicado na Lei n.º 2/2020, de 31 de março, com entrada em vigor a 1 de abril; ii) a Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ºAOE/2020) aprovada pela AR em 03/07/2020 e publicada na Lei n.º 23-A/2020, de 24 de julho, com entrada em vigor no dia seguinte; iii) finalmente, a estimativa produzida pelo Ministério das Finanças aquando da preparação da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 e divulgada no acervo da mesma entregue à AR no dia 13/10/2020. São também feitas comparações neste documento entre a execução acumulada e um referencial do ano de 2019: este é a Conta Geral do Estado (CGE/2019).

114. 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 identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1, presente no Anexo 2. Com exceção da Tabela 2, da Tabela 24 e dos painéis superiores da Tabela 19 e da Tabela 20, 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

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 ter sido atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos fatores que limitaram a comparação homóloga.

Em 2020 surgiu a pandemia de COVID-19, o que origina impactos orçamentais muito significativos, quer diretos quer indiretos, e tanto no lado da receita como no da despesa. No entanto, devido ao grau de complexidade para apuramento destes efeitos orçamentais devido à incerteza na quantificação, a UTAO não irá considerar nesta caixa estes impactos orçamentais. Contudo, estes serão analisados de maneira autónoma.

(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 19. 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 (n.º 74/2019-XXII), 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 inscriturada na despesa de 2019 pelo Ministério da Defesa e na receita de 2020 pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). 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 alinação 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 Proposta de Orçamento do Estado para 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.** No OE/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 OE/2020 estipula 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 acrescer os encargos com retenções na fonte relativos ao IRS de dezembro de 2018.

A Tabela 22 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 22 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas (em milhões de euros)								
	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais		
				2019	2020	OE/2020	2.ªAOE/2020	Estimativa
Saldo global não ajustado				-569	-10 320	-2 028	-13 675	-13 844
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Seg. Social	Receita	-199	-182	-377	-377	-377
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Estado	Despesa	199	182	377	377	377
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	30	-40	0	0	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-32	-60	-45	-45	-23
Linearização dos juros da dívida pública	(4)	Estado	Despesa	0	0	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(5)	SFA	Despesa	0	0	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(6)	Estado	Despesa	0	0	0	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2018: ISP e Tabaco	(7)	Estado	Receita	-207	0	0	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(8)	Estado	Receita	167	-167	-167	-167	-167
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2019 e pela DGTF em 2020	(9)	Estado	Receita	70	-70	0	0	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(10)	Seg. Social	Receita	-57	0	0	0	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(10)	Adm.Local	Despesa	57	0	0	0	0
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(11)	Seg. Social	Receita	0	-73	-73	-73	-73
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(11)	Estado	Despesa	0	73	73	73	73
Efeito da alteração do modelo normativo contabilístico na CGA: despesa em pensões	(12)	SFA	Despesa	-120	0	0	0	0
Reembolsos do IRS	(13)	Estado	Receita	0	0	0	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos				-93	-337	-212	-212	-190
Saldo global ajustado				-662	-10 657	-2 240	-13 887	-14 034

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 4: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Emergência)

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 numa fase inicial, denominada “fase de emergência”. Esta designação foi feita pelo Governo no [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES, p. 1), publicado no dia 6 de junho de 2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020). São as medidas tomadas com o objetivo de providenciar auxílio imediato, após a declaração de situação pandémica, na frente sanitária e na mitigação dos impactos socioeconómicos da paralisação forçada da atividade económica. As primeiras medidas desta fase foram adotadas em 9 de março. Não é fácil identificar uma data concreta para o fim da fase de emergência enquanto momento a partir do qual as medidas que foram adotadas com aquele fim deixaram de produzir efeitos. De facto, há medidas neste anexo que já se extinguiram, outras que continuam a legitimar a prática de atos administrativos sem que novo diploma legal ou regulamentar tenha sido posteriormente publicado e, finalmente, há medidas neste anexo que, tendo sido inicialmente adotadas antes de 30 de junho, foram já objeto de revisão jurídica no segundo semestre de 2020. Neste anexo não se encontram as novas medidas de política apresentadas pelo Governo no PEES ou divulgadas após a publicação do mesmo. Estas, designadas pelo Governo naquele programa como “medidas de estabilização”, estão listadas no Anexo 5 este relatório. As medidas são apresentadas pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. A lista 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 com diplomas publicados até 31 de dezembro de 2020. Trata-se de medidas decididas 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.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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 microempresas do Turismo - COVID-19 (Turismo de Portugal IP) (alargada)	Linha de apoio com uma dotação de 90 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. O PEES prevê a alargamento da linha de apoio para 100 M€, e a conversão parcial em fundo perdido.	13/mar e 06/jun 09/set	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	60 + 30 =90 M€	Dívida e Orçamental (juros)	Despacho Normativo n.º 4/2020 de 25 março Ministério da Economia Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.2. Despacho Normativo n.º 10/2020	Economia e transição digital
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 <i>plafonds</i> 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 <i>plafond</i> 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 22/nov	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 Decreto-Lei n.º 99/2020 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 Fofenses.	13/mar, 29/set e 03/nov	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 6.º Decreto-Lei n.º 78-A/2020 Decreto-Lei n.º 94-A/2020	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
8	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático de 28 dias (Trabalhadores que exercem atividade por conta de Outrem, Trabalhadores Independentes e Trabalhadores do Serviço Doméstico).	13/03, 24/07 e 03/09/2020	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	60 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º Decreto-Lei n.º 62-A/2020	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	8,5 M€	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	100 M€	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
		No período de interrupção letiva: Apoio excecional 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 conjunto 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							
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 excecional à família para trabalhadores independentes devido a interrupção letiva	Apoio excecional mensal correspondente a 1/3 da base de incidência contributiva mensuralizada 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	60 M€ 3 M€ para assistência a filho ou neto	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 Apoio Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/03/2020, 06/13 e 16/04/2020 e 11/08/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	185 M€	Orçamental	Portaria n.º 94-artigo 3.º Decreto-Lei n.º 12-A/2020 artigo 26.º n.ºe Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º Decreto-Lei n.º 14-F/2020 Lei n.º 31/2020	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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 dezembro 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, 09/abr e 30/set	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 Lei n.º 58-A/2020	
16	Apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho, em empresa em situação de crise empresarial (<i>layoff</i> 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 3 meses, tendo sido dilatado até final de julho 2020. 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 entregas (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)- 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. As empresas que não tenham recorrido ao apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, e que apresentaram os respetivos requerimentos iniciais com efeitos até 30 de junho de 2020, beneficiam desta medida, podendo nesse caso prorrogar mensalmente a aplicação da medida até ao máximo de três meses, com limite até 30 setembro. Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades políticas ou de saúde (estado de emergência e quarentena) e que se mantenha o encerramento, beneficiam desta medida, sendo nesse caso prorrogável mensalmente a aplicação da medida até ao máximo de três meses, com limite até 30 setembro.	15, 26, 28/03/2020, 13 e 16/04/2020 01/05/2020 19/06/2020 0	Segurança Social	Despesa	Transferências	548,6 M€ isenções e 817,7 M€ manutenção de contrato	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020	Segurança Social
			Decreto-Lei n.º 10-G/2020							
			Declaração de Retificação n.º 14/2020 Decreto-Lei n.º 14-F/2020 Decreto-Lei n.º 20/2020 Artigo 25.º-C Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 5 Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 3 e 4							
		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 líquida 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

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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 (n.º2, art.º 3º).	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	297,2 M€	e	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 quotas, 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 quotas	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. O prazo para as entidades empregadoras indicarem na Segurança Social Direta qual dos prazos de pagamento previstos na alínea b) do n.º 1 pretendem utilizar foi prorrogado até ao fim de agosto de 2020.	26/mar 7/ago	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	"Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 3.º, 4.º e 5.º" Decreto-Lei n.º 51/2020	Segurança Social
21	Suspensão por 3 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 quotas		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º	Segurança Social
22	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	Linhas de crédito de apoio à Economia enquadradas na decisão de autorização da Comissão Europeia para a concessão temporárias de apoios de Estado no âmbito da pandemia de COVID-19. Este instrumento de crédito é garantido pelo Estado até ao limite de 90% e disponibilizado através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020	19/mar	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	Dotação global de 13000 M€ 1ª Fase: 6200 M€ (PE/2020-2024) 2ª Fase: 6.800 M€ (PEES)	Passivos contingentes	State Aid SA 56873(2020)/N1, 19 March 2020, OJ C 911, 20.3.2020 as amended in 3 April 2020	Economia e da Transição Digital
		1ª Fase: 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. Linhas encerradas, dotação consumida	18/mar				1ª Fase 6200 M€ (PE/2020-2024)		Sem legislação - Conferência de imprensa sobre medidas para a economia para o segundo trimestre de 2020 (Ministros ETD, MF) Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19	
			30/set							

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		1ª Fase: 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 €; <i>Small Mid Cap</i> e <i>Mid Cap</i> - 2 000 000 €). (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.) Linha encerrada, dotação consumida	10/abr 30/set						Sem legislação - Nota do Gabinete do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, de 10 de abril	
		2ª Fase: Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Micro e pequenas empresas	30/jul				2ª Fase 1000 M€		Documento de divulgação Linha de Apoio à Economia COVID-19 Micro e pequenas empresas	
23	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	2ª Fase: Linha de Apoio ao Sector Social COVID-19	11/set	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	2ª Fase 165 M€	Passivos contingentes	Documento de divulgação Linha de Apoio Sector Social COVID-19	Economia e da Transição Digital
		Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Médias empresas	30/set e 30/dez/20			Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	2ª Fase 750 M€	Passivos contingentes	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 - Ponto 4	
24	Bolsas pagas a formandos durante o período de suspensão de ações de formação profissional devido ao encerramento das instalações por perigo de contágio da COVID-19	Suspensão de ações de formação profissional enquadrados nas medidas ativas de emprego e reabilitação profissional devido ao encerramento das instalações por perigo de contágio da COVID-19, equiparando este o período de ausência dos formandos a faltas justificadas e mantendo a bolsa de formação. Suportado pelo orçamento do IIEFP.	19/mar	AdCentral	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Despacho n.º 3485-C/2020 dos Secretários de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional e da Segurança Social	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
25	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 enquadrados 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 reificação n.º 13/2020	Finanças
26	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
27	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. Prorrogação automática até ao fim de 2020.	26/mar, 16/abr, 6/jun e 15/jul	Segurança Social	Despesa	Prestações por desemprego, CSI e RSI	15,5M€ (prorrogação RSI) 56,6 M€ (Subsídio Social de Desemprego)	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 artigo 5.º Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 6.º Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 - Ponto 3.3.	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
									Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 3 e 4.º Decreto-Lei n.º 95/2020.º	
28	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
29	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
30	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 23/03/2020	AdCentral	Despesa		60	Orçamental	Resolução n.º 10-A/2020, de 13 março e Documento do Governo - M. Agricultura Portaria n.º 81/2020	Agricultura
31	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 diferimento 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
32	Moratória para empréstimos de particulares e empresas até 30 de setembro de 2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses)	Aprovada uma moratória de 6 meses, até 30 de setembro de 2020, prorrogada até 30 de setembro de 2021, 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 suas situações 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, até 30 de Setembro de 2020, de requerer à entidade bancária e produz efeito a partir da data do requerimento. A atualização do diploma prevê ainda a ampliação da moratória a todos os contratos de crédito hipotecário, bem como ao crédito aos consumidores para finalidade de educação, incluindo para formação académica e profissional Possibilidade de concessão de garantia pessoal concedida pelo Estado, até ao limite previsto na LOE/2020. Prorrogação até 30 de setembro 2021: Os créditos concedidos a pessoas singulares, como o crédito à habitação, e os créditos concedidos às empresas pertencentes aos sectores mais afetados pelo impacto económico da pandemia da doença COVID-19, continuam a poder beneficiar da suspensão do pagamento de capital, juros, comissões ou outros encargos, durante este período	26/mar, 16 jun e 29/set	AdCentral	Despesa	Passivos contingentes (Garantias) / Ativos Financeiros (caso as garantias sejam acionadas)	Limite 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) Alteração: Decreto-Lei n.º 26/2020 Alteração: Decreto-Lei n.º 78-A/2020	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		adicional. As empresas dos sectores mais afetados dispõem também de uma extensão da maturidade dos seus créditos, pelo período de 12 meses, que acresce ao período em que esses créditos foram diferidos por efeitos do presente regime. O restante tecido empresarial retomará o pagamento de juros a partir de 1 de abril de 2021, beneficiando da suspensão do pagamento de capital até 30 de setembro do mesmo ano. Novo Regime aplicável às medidas de apoio para adesões posteriores a 30 de setembro de 2020, permitindo novas adesões até ao dia 31 de março de 2021 e por um período de moratória de até nove meses, a contar da data dessa adesão	31/dez/20						Decreto-Lei n.º 107/2020	
33	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 e 31 de dezembro de 2020 (inicialmente até 30 de setembro). 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 prazo de 12 a 18 meses com a concretização do mesmo.	26/mar. 29/mai e 29/set					Sem impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 10-1/2020 Lei n.º 19/2020 Decreto - Lei n.º 78 - A/2020	Presidência do Conselho de Ministros
34	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 10-1/2020 Artigo 2.º	
35	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excecional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do sector solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19, e introduz um regime extraordinário de majoração das bolsas mensais do «Contrato emprego-inserção» (CEI) e do «Contrato emprego-inserção+» (CEI+) em projetos realizados nestas instituições. Prorrogado até ao final do 1.º semestre de 2021.	31/mar e 24/dez/20	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Portaria 82-C/2020 Portaria 302/2020	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
36	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	03/04 e 07/05/2020	AdCentral				Sem impacto orçamental	Comissão Europeia Decisão 2020/491 Lei n.º 13/2020 Despacho n.º 122/2020,XXII	
37	Atribuição dos apoios de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao sector social e solidário, tendo em vista apoiar o funcionamento das respostas sociais.	Garantia do pagamento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos acordos de cooperação celebrados em todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, assegurando o pagamento efetivado por referência ao mês de fevereiro de 2020, sendo esta comparticipação com o referencial mantida até 31 dezembro de 2020. Outras medidas: Comparticipação dos cuidados domiciliados; Autonomia na redução das comparticipações familiares; Agilização da abertura de estabelecimentos de apoio social com processos de licenciamento em curso; Prorrogação do prazo para prestação de contas; Diferimento de pagamentos do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário	03/abr, 26/jun e 09/dez.	Segurança Social	Despesa	Ação Social		Orçamental	Portaria n.º 85-A/2020 Portaria n.º 160/2020 Portaria n.º 281/2020	Segurança Social
38	Moratória em rendas habitacionais até 1 de setembro de 2020.	Moratória em rendas habitacionais e não habitacionais, vencidas nos meses até 1 de setembro de 2020, 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.	6/04 29/05/2020 06/06/2020 24/07/2020 20/08/2020	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes			Dívida/Orçamental 4 M€ apoio financeiro sendo 1,5 M€ (convertidos em subsídios não reembolsáveis)	Lei n.º 4-C/2020 Lei n.º 17/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.2.	Infraestruturas e Habitação

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
									Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho Artigo 2.º, que altera o artigo 168.º, A da LOE/2020 Lei n.º 45/2020 Declaração de Retificação n.º 39/2020	
39	Regime excecional para Municípios com apoio do Fundo de Apoio Municipal e de endividamento das autarquias locais	<p>- 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;</p> <p>- Não observância do limite de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, 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.</p>	6/abr	Ad Local	Despesa passivos financeiros		47M€	Orçamental/ Dívida	Lei n.º 4-B/2020 Artigos 1.º a 5.º Lei n.º 12/2020, de 5 de julho	
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2020	24/jul						Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho	
40	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 e 06/jun	Segurança Social	Despesa	Ação Social	12 M€ (2.º semestre 2020)	Orçamental	Portaria n.º 88-C/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.	Segurança Social
41	Atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais	<p>Compensação aos operadores de transportes, decorrentes da quebra da procura associada à declaração do estado de emergência associado à pandemia COVID19:</p> <p>1. Programa de Apoio à Redução Tarifária (Dotação centralizada, transferência para Fundo Ambiental);</p> <p>2. Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP, Fundo Ambiental);</p> <p>3. Subsídios e indemnizações compensatórias (Passo 4_18@escola.tp, passe sub23@superior.tp e passe Social +).</p>	7/abr e 30/dez/20	AdCentral	Despesa	Capítulo 60 e outros		Orçamental	Decreto-Lei n.º 14-C/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2020	Transportes
42	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 Lei n.º 12/2020, de 5 de julho Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho	Ad Local
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2020	24/jul							
43	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
44	Sistema de Incentivos a Atividades de Investigação e Desenvolvimento e ao Investimento em Infraestruturas de Ensaio e Otimização (upscaling) no contexto da COVID-19	<p>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%.</p> <p>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.</p>	18/abr	AdCentral	Despesa			Orçamental	Portaria n.º 96/2020	Planeamento

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
45	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.	30/04, 24/07 e 18/08	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020 Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art.º197-A.º Lei n.º 42/2020	Presidência do Conselho de Ministros
46	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 e 09/mai	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020	Presidência do Conselho de Ministros
47	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 quotas 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, 14 dez	AdCentral	Despesa			Orçamental (mas comparticipação da EU)	Decreto-Lei n.º 20-B/2020 Portaria n.º 286-A/2020	Presidência do Conselho de Ministros
48	Sistema de incentivos à segurança nas micro e médias empresas – Programa ADAPTAR	Objetivo de minorar os custos acrescidos para o restabelecimento rápido das condições de funcionamento das empresas, sendo apoiados, nomeadamente, os custos de aquisição de equipamentos de proteção individual para trabalhadores e utentes, equipamentos de higienização, contratos de desinfeção e os custos com a reorganização dos locais de trabalho e alterações de layout dos estabelecimentos. Trata-se de um apoio entre 500 a 5000€, que é prestado através de subvenção no montante de 80% sobre as despesas elegíveis.	14/mai, 15dez/20 20	AdCentral	Despesa	Transferências capital		Orçamental	Decreto-Lei n.º 20-G/2020 Decreto-Lei n.º 103/2020	Economia e Transição Digital
49	Medidas extraordinárias de resposta à pandemia de COVID-19 no âmbito da ciência e inovação	Reforço da investigação em ciência e inovação para combater a investigação na área da COVID-19, através da reorientação de projetos em curso sob a supervisão da Fundação para a Ciência e Tecnologia, Agência Nacional de Inovação e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas.	14/abr	AdCentral	Despesa	Transferências correntes e Ativos financeiros	7 M€	Orçamental e dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2020	Economia e Transição Digital
50	Linha de apoio de emergência ao sector das artes	Linha de apoio de emergência ao sector das artes, integrada no quadro de medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da COVID-19. Linha dotada através do Fundo de Fomento Cultural, em articulação com a Direção Geral das Artes.	27/mar	AdCentral	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Aviso de abertura linha de apoio de emergência ao sector das Artes	Cultura

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, Ministério da Economia e Transição Digital, DGO, IGFSSS, IAPMEI E CIP. Compilação e atualização a cargo da UTAO. | Notas: 1 – A coluna "Previsão" exibe o montante previsto pelo Governo como impacto orçamental direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação ou na legislação da medida. Na sua ausência, reporta-se o valor inscrito na 2.ªAOE/2020 ou no PE/2020.

Anexo 5: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Estabilização)

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 na chamada "fase de estabilização". O Governo designa deste modo, no [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES, p. 1), o conjunto de medidas que pretende tomar até ao final de 2020 com a finalidade de consolidar a minimização dos malefícios acima referidos. São medidas de política novas, novas em relação às que teve de tomar com carácter de urgência a partir de 9 de março e que integram o lote de medidas da chamada fase de emergência descrito no Anexo 4. Pretendem, pois, consolidar ou estabilizar os terrenos sanitário e socioeconómico antes de passar, em 2021, à terceira fase, dita de "recuperação económica". As primeiras medidas da fase de estabilização foram então anunciadas no PEES, em 6 de junho, justificaram em larga medida a Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ªAOE/2020) e estão a ser plasmadas em diplomas legais e regulamentares ao longo do segundo semestre de 2020 (algumas contando já uma ou outra revisão). As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna "Data" inclui também a data de apresentação do PEES (6 de junho de 2020) para as medidas que nele foram referidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista 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 ao dia 31 de dezembro 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 inserem-se no espírito da fase de estabilização definida no PEES. 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 desígnio 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.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
1	ATIVAR.PT - Apoio ao emprego, em especial em especial para novos desempregados	Programas de apoio à contratação e estágios, tendo como destinatários, desempregados, com especial enfoque em novos desempregados e jovens. Meta de abranger 50 mil novos desempregados e manter a taxa de cobertura das medidas política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021. Medida a ser implementada através do reforço orçamental do IEF, I.P. Inclui os programas Empreende2020, Impulso PME e +CO3SO Emprego.	6/jun e 27/ago	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	106 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.1. Portaria n.º 207/2020	Sim. FSE.	MTSS
2	ATIVAR.PT – Formação Profissional	Revisão e reforço das respostas de programas de formação e requalificação para desempregados, em áreas emergentes como a economia digital, energia e alterações climáticas e sector social. Inclui ainda medidas de para públicos específicos: programa Jovem + digital e programa Pro digital para equipar IEF, I.P de modo a potenciar a formação à distância.	6/jun	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	35 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.2.	Sim. FSE.	MCT/MTSS
3	Requalificação profissional no ensino superior	Formações iniciais curtas no ensino politécnico, para 1000 jovens em articulação com empregadores. Estímulo à inserção de adultos ativos no ensino superior (maiores de 23 anos) Pós-graduações com empregadores, instituições científicas e centros de inovação. Ações a iniciarem-se em julho de 2020.	6/jun	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	25 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.3.	Sim. Da EU (não discriminados)	MCTES/MTSS S/ MPlan/ MCT

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
4	Apoio à Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados - RHAC	Apoio a empresas e entidades do sistema científico e tecnológico à contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados, adaptados à especificidades dos territórios do interior que permitirão criar 654 novos postos de trabalho altamente qualificados (licenciados, mestres e doutorados), dos quais 614 nos territórios do interior.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	18,1 M€ (16,6 M€ no interior)	Orçamental mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.3.	Sim. FSE.	MTSSS
5	Apoio à retoma progressiva (substitui o <i>layoff</i> simplificado)	As empresas que tenham beneficiado do regime de <i>layoff</i> simplificado mantenham quebras de faturação igual ou superior a 25% podem beneficiar, entre agosto e dezembro de 2020, de um mecanismo de apoio à retoma progressiva da atividade. Esta medida que tem como princípios: -Progressiva convergência da retribuição do trabalhador para os 100% do seu salário; - O pagamento pela empresa da totalidade das horas trabalhadas. A SS assegura o pagamento de 70% das horas não trabalhadas. Na redução acima de 75% a SS assegura 35% dos encargos referentes a horas trabalhadas e 100% do pagamento das horas não trabalhadas. - A progressiva redução da isenção das contribuições para a Segurança Social e a compensação da perda de receita da Segurança Social pelo OE. Proibição de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes e proibição de distribuição de dividendos Encontra-se acessível a empregadores que até 31 de outubro de 2020, tenham requerido o incentivo extraordinário à normalização de atividade e, exceção normalmente, até 31 de dezembro de 2020, desistam desse apoio de modo a aceder ao apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (sem necessidade de devolução dos montantes já recebidos naquele âmbito.) A alargamento, em dezembro de 2020, do escalão de quebra de faturação resultante do agravamento da situação de crise empresarial por limitação à atividade por decisão do Governo.	6/jun, 30/jul,19/ out, 18/nov e 27/nov	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	292,3 M€	Orçamental/ Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.2.1 Decreto-Lei n.º 46-A/2020 Decreto-Lei n.º 90/2020 Decreto-Lei n.º 98/2020 Decreto-Lei n.º 101-A/2020	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS
6	Incentivo financeiro extraordinário à normalização atividade empresarial (Apoio ao longo de 6 meses)	Destinado a empregadores que tenham beneficiado do regime de <i>layoff</i> simplificado ou do plano extraordinário de formação (PEF), o beneficiário tem a possibilidade de usufruir de um apoio de 2 x SMN por trabalhador (pagos em duas ou 3 tranches) ao longo de seis meses e redução de 50% de contribuições para a Segurança Social nos primeiros 3 meses. Adicionalmente, se nos três meses seguintes ao final da concessão do apoio houver criação líquida de emprego face aos três meses homólogos, a empresa fica isenta de pagamento de contribuições para a segurança social pelo período de dois meses na proporção do ganho de emprego desde que mantenha esse ganho de emprego por um período de seis meses Condicionalismos: proibição de despedimento coletivo, por extinção de posto de trabalho e por inadaptação, bem como o dever de manutenção do nível de emprego, durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes Possibilidade de desistência deste apoio para aceder ao apoio à retoma progressiva.	6/jun 19/jun 13/jul e 18/dez/20	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	297,2M€	Orçamental/ Dívida e apoio de fundos comunitários	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.2.2. Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 4 Portaria n.º 170-A/2020 Portaria n.º 294-B/2020	Apoio através empréstimo Programa SURE E Fundo Europeu REACT	MTSSS
7	Complemento de Estabilização	Apoio extraordinário aos trabalhadores que tiveram uma redução de rendimento em resultado da pandemia, com o objetivo de mitigar a perda de rendimento familiar. É uma medida <i>one-off</i> , a pagar em julho, no montante da perda de rendimento de um mês de <i>lay-off</i> , num valor que pode variar entre 100 € e 351 €, e a todos os trabalhadores com rendimento de fevereiro até 2 SMN e que tenham registado uma perda de salário base (ou seja tenham um salário base superior a 1 SMN), e que tenham estado abrangidos pelo menos 30 dias, seguidos, entre abril e junho, pelo apoio à manutenção do contrato de trabalho.	6/jun 19/jun 14/ago	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	70 M€	Orçamental/ Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.3. Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 4 Decreto-Lei n.º 58-A/2020	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS
8	Proteção de trabalhadores independentes e informais	Apoio extraordinário a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social, que prevê o apoio de 1 IAS (438,81 €), entre julho e dezembro 2020, e a sua integração no sistema de segurança social, com vinculação por 36 meses ao regime de proteção social pública. Vinculação ao sistema de proteção social durante 30 meses, findo o prazo de concessão do apoio (dezembro de 2020). Após a concessão do apoio, deve ser paga a contribuição correspondente a trabalhador independente com base no valor de incidência do apoio durante 30 meses. Durante o período de concessão do apoio o trabalhador contribui com 1/3 do valor da contribuição correspondente a trabalhador independente e o restante é pago nos 12 meses após a concessão do apoio.	6/jun, 24 jul, 23/out	Segurança Social	Despesa	Transferências/ Medidas excecionais (COVID)	38 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.4. Lei n.º 27-A/2020 Portaria 250-B/2020		MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério		
N.º	Designação												
9	Dinamização económica do emprego na Cultura	Programa Cultural em rede que permite a realização de atividades culturais e turísticas durante o verão de 2020, promovidas através de Municípios e entidades do sector cultural Linha de apoio à adaptação dos espaços às medidas decorrentes da COVID-19 (dotação 750 000 Euros). Linha de apoio a equipamentos culturais independentes (dotação 3 M€). Linha de apoio social aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais das artes, que consiste num apoio a profissionais que não sejam trabalhadores por conta de outrem, no montante (3x438,81€), pago de julho a setembro. Apoios atribuídos em forma de subvenção (não reembolsável). Grupo de trabalho sobre o Estatuto do Intermitente e estudo sobre sector artístico em Portugal.	6/jun 3/ago	AdCentral	Despesa	Transferências Subsídios	Programa Cultural (30 M€), linha de apoio social 34,3 M€; restantes 3,8 M€.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.1. Portaria n.º 180/2020	Sim. Programa Cultural em rede, com apoio do FEDER.	MC/MCT		
10	Dinamização económica do emprego no Turismo	IVA dos congressos. Devolução aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares do montante equivalente ao IVA deduzido junto da Autoridade Tributária e Aduaneira com as despesas efetuadas para as necessidades diretas dos participantes nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 21.º da CIVA. Medida aplicada através do Turismo de Portugal, I.P. Reforço do Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal, promovendo o lançamento ou desenvolvimento de rotas aéreas de interesse turístico para Portugal. Destinado a empresas da cadeia de produção e distribuição turística. Medida aplicada através do Turismo de Portugal, I.P. Apoio a organização de eventos, através da criação de um mecanismo de resposta imediata a necessidades de financiamento das microempresas e PME's de organização e eventos, com atividade limitada devido à COVID-19.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)	6 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.2.		METD/MF		
					Despesa	Transferências	20 M€	Orçamental				Fundos Europeus (não detalhados)	METD/MP
					Despesa	Ativos financeiros	60 M€	Dívida e Orçamental (juros)					
11	Informação cadastral simplificada	Concessão de apoios financeiros aos municípios ou entidades intermunicipais que não disponham de cadastro geométrico da propriedade rústica ou cadastro predial. Criação de balcões de atendimento e partilha de informação com as entidades da Administração central, nas despesas relacionadas (consultoria, equipamento informático, pessoal, etc)	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	20 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.3.	Sim. FSE.	MJ/MCT		
12	Obras de proximidade	Remoção de todas as estruturas com amianto nas escolas públicas, localizadas nos territórios abrangidos pelos Programas Operacionais Regionais Norte 2020, Centro 2020, Lisboa@ 2020, Alentejo 2020 e CRES Algarve 2020. Destinatários: Municípios, para intervir em escolas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Programa de apoio a edifícios mais sustentáveis, focado na melhoria da eficiência energética dos edifícios e na sua descarbonização. Pequenas obras pela AdP— Águas de Portugal, através de um conjunto de intervenções para aumento da resiliência e melhoria na qualidade de serviço dos sistemas de abastecimento de água e saneamento. Obras de manutenção pela Infraestruturas de Portugal (Conservação e Segurança Ferroviária e Rodoviária). Conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU, I.P. Alargamento da rede de equipamentos sociais, através do Programa PARES 3.0 Operacionalização dos programas de acessibilidades aos edifícios públicos e na via pública, no sentido de garantir o acesso e o atendimento a todas as pessoas com deficiência.	23/jun 6/jun	AdCentral	Receita/Despesa	Transferências	60 M€	Orçamental (poder ter efeito nulo, caso seja 100% financiada)	Despacho n.º 6573-A/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.4.	Sim. 100% FEDER	MEduc/MCT		
			Despesa		Transferências (reforço do Fundo Ambiental)	40 M€ (2020 e 2021)	MAAC						
			Despesa		Aquisição de bens e serviços/Investimento	140 M€ (2020 e 2021)	MAAC						
			Despesa		Aquisição de bens e serviços/Investimento	179 M€	MIH						
			Despesa		Aquisição de bens e serviços/Investimento	7 M€	MIH						
			Segurança Social		Despesas	Ação Social	110 M€					MTSSS	
			Despesa	Aquisição de bens e serviços/Investimento	58 M€	Sim. Da EU (não discriminados)	MTSSS						
13	Teletrabalho	Aumentar o número de trabalhadores da Administração Pública em teletrabalho, com o objetivo de ter pelo menos 25% dos trabalhadores de entre o universo daqueles que exercem funções compatíveis com esta modalidade de trabalho.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	4,4 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020		DGAEP		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
		Programa Trabalhar no Interior prevê um conjunto de medidas para estimular a criação de emprego e a fixação dos trabalhadores e das suas famílias nos territórios do interior do país (apoio à contratação em regime de teletrabalho, e à criação de espaços de coworking/teletrabalho, no interior, com envolvimento dos municípios ou infraestruturas tecnológicas).			Despesa	Transferências / Aquisição de bens e serviços	43 M€		Ponto 2.6.	FSE 20 M€ FEDER 20 M€.	MTSSS/MCT
14	Reforço do Serviço Nacional de Saúde	Recuperação da atividade assistencial através: - Aumentar as consultas hospitalares e cirurgias, através do aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55% para 95 % do valor da primeira consulta e do aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55 % para 75 % do valor dos episódios agrupados em Grupos de Diagnósticos Homogéneos.	6/jun 14/jul	AdCentral	Despesa	Despesa com pessoal	33,7 M€	Orçamental	Portaria n.º 171/2020. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.1.1. Despacho n.º 8118-A/2020		MS
		Reforço da resposta de medicina intensiva através da realização de investimentos infraestruturais que permitem a ampliação de 16 Serviços de Medicina Intensiva do SNS e a implementação de um sistema de informação, que permita a gestão da Rede de forma eficaz e atempada.			Despesa	Investimento	26 M€				MS
		Reforço da resposta da rede laboratorial (SNS e complementar), de modo a ser possível uma capacidade de testagem superior.			Despesa	Investimento	8,4 M€				MS
		Valorização dos profissionais do Serviço Nacional de Saúde, através da contratação de profissionais de saúde para atividades de apoio e para a prestação direta de cuidados. Adicionalmente valorizar os médicos de saúde pública que exerçam funções de autoridade de saúde, compensando a disponibilidade e responsabilidade.			Despesa	Despesa com pessoal	29,7 M€	Orçamental, já com dotações do OE/2020	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.1.2 e 3.1.3.		MS
		Reforço de redes de informação em saúde, com a aquisição de equipamento informático para o SNS de modo a garantir o acesso universal aos meios tecnológicos adequados pelos estabelecimentos de saúde e doentes internados ou em domicílio.			Despesa	Aquisição de bens e serviços	Até 6,8 M€		Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.1.4.		MS
15	Universalização da Escola Digital	Aquisição de computadores, conectividade e licenças de software para as escolas públicas, de modo a permitir-lhes disponibilizar estes recursos didáticos aos seus alunos e docentes. Desenvolver um programa de capacitação digital dos docentes. Incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais.	6/jun		Despesa	Transferências/ Aquisição de bens e serviços/Investimento		Orçamental (mas pode ser nulo, depende dos apoios comunitários)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.2.	Fundos Comunitários (não detalhados)	MED/ MEdU/ MPlan/MCT
16	Programa Alimentar	Duplicação da capacidade do apoio alimentar no âmbito do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), de 60 000 para 120 000 beneficiários.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Transferências	20 M€ (18 M€ + 2 M€) PO-APMC + OE	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.3.	Sim, PO-APMC (18 M€)	MTSSS
17	Programa Nacional Radar Social	Sinalização e acompanhamento de pessoas idosas para promoção de envelhecimento ativo e saudável, através de serviços de apoio social no domicílio). Recrutamento de 3 mil jovens licenciados para integração da rede em todo o território nacional. Experiências piloto de 10 Unidades de Dia e Promoção de Autonomia (UDPA) — resposta integrada na Rede Nacional de Cuidados Continuados.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Ação Social	21 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.3.	Fundos Comunitários (não detalhados)	MTSSS/MP/MS/MCT
18	Programa ADAPTAR +	Capacitação das respostas sociais para prevenção relativamente à COVID -19, nomeadamente através de alterações de layout, aquisição e instalação de equipamentos de higienização e de dispensa automática de desinfetantes; aquisição e instalação de dispositivos de controlo e distanciamento físico; custos com a aquisição e colocação de informação e orientação aos colaboradores e ao público (sinalização); contratação de serviços de desinfeção das instalações.	6/jun, 28/jun, 19/nov e 15/dez/20	Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	10 M€; reforçado em mais 9 M€.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020. Ponto 3.3. Portaria n.º 178/2020º Portaria n.º 269/2020º		MTSSSS/jogos sociais

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
19	Apoio à juventude e infância (Reforço do abono de família)	Alteração do período de referência dos rendimentos, para permitir a atualização do valor com os rendimentos mais recentes das famílias. Atribuição one-off, em setembro, de um montante complementar, pago em setembro, correspondendo ao valor base do abono de família, a todas as crianças do 1.º, 2.º e 3.º escalão.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Transferências/ Abono de família	32 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.1.1. Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 2.º		MTSSS
		Reforço da Ação Social Escolar na transição entre ciclos no ensino superior. Atribuição automática de bolsa no 2.º ciclo para quem já beneficiava da mesma no 1.º ciclo.		Segurança Social		Transferências/ Ação Social		Orçamental	Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 6.º	Fundos Europeus (não detalhados)	MCTES
20	Iniciativas na área da Habitação	Reconversão de alojamento local para arrendamento acessível, complementar à mobilização do património público, aumentando as opções disponíveis aos proprietários de alojamento local que se encontrem em dificuldade. É concretizado através do apoio a programas municipais de arrendamento para subarrendamento a preços acessíveis, participando a 50% a diferença entre a renda paga e a renda recebida, à qual acresce a verba não coletada por via da isenção de tributação em sede de IRS/IRC concedida pelo Programa de Arrendamento Acessível.	6/jun	AdCentral	Despesa		4,5 M€ /ano + benefício fiscal de 12,9 M€/ano	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.2.		MIH/ Câmaras Municipais
		Despesa				7,5 M€				MIH/MTSSS	
		Despesa			Despesas com pessoal/Aquisição de bens e serviços/Investimento	48 M€				MIH	
21	Apoio às medidas de destilação de vinho e de armazenamento de vinho em situação de crise.	Medidas elegíveis para apoio no âmbito dos programas de apoio ao sector vitivinícola de acordo com o Regulamento Delegado (UE) n.º 2020/592 da Comissão, de 30 de abril de 2020 que define o quadro legal aplicável à destilação de vinho e ao armazenamento de vinho em situação de crise relacionados com a crise causada pela pandemia de COVID-19.	20/jun e 19/jul	AdCentral	Despesa	Subsídios através do IFAP, I.P.	12 M€-destilação e 6 M€ armazenamento	Orçamental	Portaria n.º 148-A/2020 Portaria n.º 174-A/2020		MA
22	Financiamento de PME no mercado de capitais	Criação de um veículo especial que tem por objeto a aquisição de dívida emitida por PME e a colocação dessa dívida no mercado de capitais, através da emissão de obrigações, com a possibilidade de associar Garantia Mútua. Objeto de agilizar o financiamento das PME através do mercado de capitais, recorrendo sobretudo a investidores institucionais.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros		Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.1.3		MEETD
23	Sale and Lease Bck	Operações financeiras que consistem no lançamento de calls por parte de fundos de investimento imobiliário sob gestão da Turismo Fundos -SGOIC S. A., para operações de Sale and Lease Bck. Obrigação de investimento em modernização e eficiência energética ou economia circular, dos quais 40 M€ destinados ao turismo (20 M€ obrigatoriamente em territórios de baixa densidade) e 20 M€ destinados à indústria.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros	60 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.1.4		MEETD
24	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRS e IRC em 2020 (para empresas com quebras de faturação)	1. Possibilidade de adiamento do 1º e 2º pagamento por conta de IRS e IRC até ao dia 21 e 15 de dezembro, respetivamente. 2. Possibilidade de redução dos pagamentos por conta de IRC: 2.1. 50% em quebra de faturação > = 20% no 1º semestre 2.2. 100% em quebra de faturação > = 40% no 1º semestre	24/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho Artigo 12.º Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto		MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
25	Desagravamento das tributações autónomas	Não agravamento de tributações autónomas de empresas com lucros em anos anteriores e que apresentam prejuízo fiscal no ano de 2020.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.3.2		MEF
26	Regime Especial de dedução de prejuízos fiscais	Incentivo às reestruturações empresariais, através criação de um regime transitório de utilização dos prejuízos fiscais, com as seguintes regras: 1. Desconsideração dos anos de 2020 e 2021 para efeitos de contagem dos prazos de utilização dos prejuízos fiscais vigentes em 1 de janeiro de 2020; 2. Relativamente aos prejuízos fiscais gerados em 2020 e 2021: 2.1. Alargar de 5 para 10 anos o prazo de utilização; 2.2. Aumentar o seu limite de dedução de 70% para 80%.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.3.4		MEF
			24/jul								
27	Incentivos às reestruturações empresariais de PME	Nas concentrações de PME realizadas em 2020, é eliminado o limite de utilização dos prejuízos fiscais pela sociedade incorporante (por referência ao património das sociedades envolvidas na operação), com a regra de não distribuição de lucros, durante 3 anos. Dispensa de derrama estadual (quando aplicável) durante este período; Criação de um regime especial de transmissibilidade de prejuízos fiscais nas aquisições de participações sociais de PME que, em 2020, tenham passado a ser consideradas «empresas em dificuldades», para utilização destes prejuízos fiscais pela sociedade adquirente, com a regra de não distribuição de lucros e o compromisso de manutenção dos postos de trabalho durante 3 anos.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.3.4		MEF
			24/jul								
28	Crédito fiscal extraordinário ao investimento II	As despesas de investimento realizadas no segundo semestre de 2020 e no primeiro semestre de 2021 podem ser deduzidas à coleta de IRC, correspondente a 20 % das despesas de investimento até um limite de 5 milhões de euros, válidos por um dos 5 exercícios. Obrigação de manutenção de postos de trabalho durante o período de utilização do crédito fiscal, com um mínimo de três anos.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.3.6		MEF
			24/jul								
29	Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias e dívidas à segurança social	Regime excecional de pagamento em prestações de dívidas tributárias cujos factos originários tenham ocorrido entre 9 de março e 30 de junho de 2020, devendo a 1ª prestação ser efetuada no 3º mês seguinte à que respeita o despacho de autorização do respetivo plano prestacional.	24/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos / Impostos indiretos / Contribuições e quotizações	n.d.	1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 17.º		MF
30	Fundo de Capitalização de empresas	Criação de um fundo de capital e quase capital público (Fundo), a ser gerido pelo Banco de Fomento, para participação em operações de capitalização de empresas viáveis com elevado potencial de crescimento, em sectores estratégicos e com orientação para mercados externos. A intervenção pública deverá assumir um carácter temporário e mecanismos preferenciais de investimento, no enquadramento do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado aprovado pela Comissão Europeia de apoios à recapitalização de empresas não financeiras viáveis.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	n.d.	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.4	Fundos Europeus (EFSD - Social Venture Support Facility) e Pan-European Guarantee Fund (BEI)	MEETD
31	Apoio às cadeias curtas de distribuição	Apoio às cadeias curtas de distribuição, através do reforço da capacidade de produção local de equipamentos inovadores e estratégicos.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços / Investimento	30ME (2020) 50ME (2021)	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.5.1	PT2020 e OE	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
32	PME Crescer +	Programa de capacitação de PME (através do financiamento de custos de consultoria, formação, <i>networking</i>), destinado a empresas com mais de 5 anos, pertencentes a sectores classificados como estratégicos ou sistémicos.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	20M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.1	FEDER	MEITD
33	Programa facilitador de compra e venda de empresas: "Bolsa de valor"	Criação de uma plataforma de registo de empresas de menor dimensão, denominado Bolsa de Valor, com a finalidade de promover o encontro das intenções de comprar e venda, assegurando informação transparente para as partes envolvidas, <i>standardizada</i> e com soluções de financiamento.	6/jun	AdCentral	Receita/Despesa	n.d.	n.d.	n.d.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.2	n.d.	n.d.
34	Apoio à modernização e adaptação de estabelecimentos dos sectores secundário e terciário (micro e PME): "Adaptar 2.0"	Lançamento do programa «ADAPTAR 2.0», com o objetivo de auxiliar e estimular micro e PME dos sectores secundário e terciário a atualizar e remodelar os seus estabelecimentos e unidades de produção, modernizando-os e adaptando-os no atual contexto (COVID-19).	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	50M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.3	Fundos Comunitários (não detalhados)	ME-ETD/MP/MCT
35	Incentivos à transição digital do negócio das PME	1. Criação de incentivos à transição digital do modelo de negócio das PME, mediante a promoção do comércio eletrónico (apoio à adesão a plataformas já existentes, reformulação dos websites), com integração com a cadeia logística ou sistemas de reservas acoplados. 2. Apoio à conceção de projetos de associações empresariais ou comerciais com associação a soluções logísticas descarborizadas.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	40M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.4	Fundos Comunitários (não detalhados)	ME-ETD/MP/MAAC
36	Mobilização do Fundo de modernização do Comércio	Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio, com o objetivo de incentivar e dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade, nas perspetivas da inovação na gestão, da cooperação entre operadores económicos e da qualificação da evidência física.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	47M€		Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.5		MEITD
37	Promoção Economia Azul	1. Apoio à criação de emprego e de projetos de empreendedorismo na área da economia azul: Voucher Emprego Azul e Voucher Inovação Azul. 2. Campanha de promoção do pescado nacional com o objetivo de aumentar o rendimento dos profissionais da pesca	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	3,95M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.6	Fundo Azul	PO-Mar2020
38	Apoio ao investimento no sector agroalimentar agrícola	Apoio à instalação de jovens agricultores no interior do país e à criação de agrupamentos e organizações de produtores nesta área geográfica.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	5,5M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.7	BEI	MA
39	Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporária da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19.	Regulamento estabelece o Regulamento do Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporária da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19, do Programa Operacional (PO) Mar 2020, para Portugal Continental.	30/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	4 M€	Orçamental	Portaria n.º 162-B/2020	FEAMP (3 M€)	MM
40	Finanças Regionais: Emissão de dívida	Autorização para o aumento excepcional do endividamento líquido das regiões autónomas em 2020, até ao limite de 10% do PIB regional, para fazer face aos impactos diretos e indiretos da pandemia de COVID-19.	24/jul	AdCentral	Receita	Passivos financeiros	948M€	Dívida	Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 2.º (altera art. 77.º LOE2020)		MEF
41	Rever a fórmula de cálculo das transferências do OE para os municípios	Criação de um grupo de trabalho entre o Governo e a ANMP destinado a apurar as transferências do OE para o Fundo Social Municipal, com o objetivo de transferir este montante para as autarquias até ao final do 3.º trimestre de 2020.	24/jul	AdCentral	Despesa	Transferências	n.d.	Orçamental	Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 2.º (altera art. 101.º LOE2020)		MMEAP

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
42	Criação do Banco de Fomento por fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento, da SGPM - Sociedade de Investimento e PME investimento	Criação do Banco de Fomento por fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento, da SGPM - Sociedade de Investimento e PME investimento.	24/jul	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros	n.d.	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 5.3 Autorização CE\State Aid SA.55719 (2020/N) Portugal Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro		
43	Sistema público de apoio à conciliação no sobre-endividamento (SISPACE)	Criação de procedimento de resolução alternativa de litígios aberto a pessoas singulares, que se encontrem em situação de dificuldade séria a no cumprimento de obrigações pecuniárias assumidas. Criação de uma figura de conciliador para a criação de um espaço de negociação pré-judicial entre o devedor e os credores aderentes, prevenindo o recurso a meios jurisdicionais de tutela de crédito.	24/jul e 23/dez/20	AdCentral	Despesa		70.000€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 5.6.3 Decreto-Lei n.º 105/2020		MJ
44	Aumento da eficiência dos Tribunais Administrativos e Fiscais	Aumento da eficiência dos Tribunais Administrativos e Fiscais através da concretização da sua especialização, com a finalidade de aumentar a eficiência.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	100.000€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 5.6.4		MJ
45	Medidas de apoio fiscais às PME	1. Suspensão temporária de pagamentos por conta de IRC para PMEs e cooperativas	31/jul 28/ago	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)	n.d.	Orçamental	Lei n.º 29/2020, artigo 2.º Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 13.º Lei n.º 29/2020, artigo 3.º Despacho n.º 12622/2020º Lei n.º 29/2020, artigo 4.º		METD
		2. Possibilidade de antecipação do pedido de reembolso do pagamento especial por conta não utilizados (IRC).	24/jul e 29/dez/20								
		3. Prazo máximo de 15 dias no reembolso do IRS, IRC e IVA respeitantes a retenções na fonte, pagamentos por conta ou liquidações de IVA quando o montante entregue for superior ao devido.									
46	Adiamento do 1º pagamento por conta do IRS de 31 de julho para 31 de agosto	Adiamento do 1º pagamento por conta do IRS de 31 de julho para 31 de agosto.	16/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRS)	n.d.	Sem impacto diferimento intra-anual	Despacho SEAF 258/2020 XXII, de 16 de julho		MF
47	Apoio à viabilidade das empresas e outras entidades empregadoras beneficiárias dos apoios financeiros públicos	Medidas também excecionais e temporárias que salvaguardem a viabilidade das empresas e outras entidades empregadoras beneficiárias dos apoios financeiros públicos, de forma a evitar situações de incumprimento e restituição de apoios. Tendo em vista garantir a proteção das empresas e dos seus trabalhadores que socorra a descida do nível de emprego por parte das entidades que estão sujeitas ao dever de manutenção de nível de emprego, é concedido um prazo máximo de 12 meses para reposição do mesmo, desde que a entidade tenha observado o cumprimento desse dever até 31 de janeiro de 2020.	21/ago	Adcentral				Sem impacto orçamental	Despacho n.º 8148/2020		MTSSS
48	Regime de pagamento em prestações mensais para dívidas tributárias respeitantes a IRS e IRC	Estabelecimento de regime de pagamento em prestações mensais para dívidas tributárias, com dispensa de apresentação de garantias, com as seguintes características: 1. As dívidas sejam respeitantes a IRS e IRC com valor igual ou inferior a 5.000€ e 10.000€, respetivamente 2. Tenham ultrapassado a fase de cobrança voluntária	11/set	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRS e IRC)	n.d.	1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental	Despacho n.º 354/2020,XXII		MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
								para prestações não liquidadas em 2020			
49	Linha de crédito com juros bonificados dirigida aos produtores de flores de corte e plantas ornamentais	Tendo por base a grave situação do sector da floricultura e das plantas ornamentais, é criada de uma linha de crédito, com juros bonificados, dirigida aos produtores de flores de corte e plantas ornamentais, que permita superar as dificuldades de tesouraria ou de fundo de maneo, resultantes do desajustamento entre a oferta e a procura e das adaptações necessárias dos operadores à sua atividade.	02/out	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	20 M€	Dívida	Decreto-Lei n.º 80/2020		Presidência do Conselho de Ministros
50	Apoio de liquidez e tesouraria das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminantes.	Medida excepcional e temporária para responder aos problemas de liquidez e de fluxos de tesouraria que põem em risco a continuidade das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminante, com uma dotação global de 12,2 M€.O apoio previsto assume a forma de ajuda forfetária, não reembolsável, de acordo com os montantes previstos no anexo IV da presente portaria.	18/nov	AdCentral	Despesa	Subsídios	12,2 M€	Orçamental	Portaria n.º 268/2020		MA
51	Linha de Apoio à tesouraria de sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19 Programa APOIAR.	Apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido para apoio imediato, dirigido a micro e pequenas empresas e a médias empresas e a empresários em nome individual em regime simplificado que atuem nos sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19, a determinar mediante despacho do membro do Governo da área da economia, nos termos do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado aprovado pela Comissão Europeia na Comunicação (C(2020) 1863) de 19 de março. Medida suportada por fundos europeus. Programa APOIAR. Inclui as medidas APOIAR+ e APOIAR RESTAURAÇÃO.	20/nov .24/nov e 30/dez/20	AdCentral	Despesa	Subsídios	750 M€	S/ impacto orçamental.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 1 Portaria n.º 271-A/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
	APOIAR +	APOIAR+ -Dotação 750 M€ a fundo perdido (incluindo cerca de 200 M€ para restauração). Destinatários- Micro e pequenas empresas e a empresários em nome individual em regime simplificado dos sectores mais afetados pela pandemia, onde se inclui restauração (anexo A à Portaria n.º 271 – A/2020), alargamento a médias empresas cm mais de 250 trabalhadores mas menos de 50 M€ de faturação e a Empresários de Nome Individual sem contabilidade organizada. - Até 7.500€ para microempresas; - Até 40.000€ para pequenas empresas e microempresas com estabelecimentos encerrados desde março de 2020; - Até 100.000€ para médias empresas e pequenas empresas com estabelecimentos encerrados desde março 2020. - Até 3000 €, para ENI. No caso das empresas cuja atividade principal se encontra encerrada administrativamente, enquadrada nos CAE 56302, 56304, 56305, 93210 e 93294, o limite máximo referido é alargado para: Microempresas: 11.250 € Pequenas empresas: 60.000 Obrigações: 1) Manutenção de emprego e de atividade; 2) Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios Requisitos: - Quebra de faturação superior a 20% nos primeiros nove meses do ano face ao período homólogo. - Capitais próprios positivos à data de 31.12.2019, exceto para empresas a constituídas a partir de 01.01.2019, ou em alternativa, apresentação de balanço intercalar que demonstre capitalização da empresa. - Situação financeira regularizada, nomeadamente com AT e SS, ou em alternativa, com dívidas, mas sob a condição de regularização.						Portaria n.º 271-A/2020 Capítulo II do anexo à portaria		METD, MF e Mplan	
	APOIAR RESTAURAÇÃO	Apoio excepcional e complementar aos já em vigor equivalentes a 20% da quebra média de faturação registada nos dois fins-de-semana com restrições mais intensas face à média de todos os fins-de-semana deste ano, para cobertura de custos fixos ainda não cobertos por outras medidas. Obrigações: 1) Manutenção de emprego e atividade; 2) Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios; Requisitos: - Quebra de faturação nos fins-de-semana em que vigore a proibição d e circulação, face à média d e faturação registada nos fins-de-semana entre 01.01.2020 e 31.10.2020; - Capitais próprios positivos à data d e 31.12.2019, exceto para empresa constituída a partir de 01.01.2019 - Situação financeira regularizada, nomeadamente AT e SS					25 M€ (estimativa)		Portaria n.º 271-A/2020 Capítulo III do anexo à portaria		METD, MF e Mplan

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
52	Linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial exportadoras	Apoio através de linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial, independentemente da respetiva dimensão, que tenham uma elevada percentagem do volume de negócios proveniente de exportações de bens: - Montante global de (euro) 75 ² M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, -A dinamizar pelo Banco Português de Fomento, S. A. (BPF); - Medida suportada por fundos europeus.	20/nov e 30/dez/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	1050 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 2 Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 Ponto 3	Fundos Comunitários (REACT, FEDER)	Presidência do Conselho de Ministros
53	Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos.	Apoio concedido através de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap que desenvolvem o essencial da sua atividade no fornecimento de serviços e bens para apoio à realização de eventos culturais, festivos, desportivos ou corporativos: - Montante global de 50 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, a dinamizar pelo BPF	20/nov	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 3	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
54	Regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2020	— No mês de novembro de 2020, o pagamento de IVA que tenha de ser realizada por sujeito passivo classificado como micro, pequena e média empresa, pode ser cumprida: a) Até ao dia 30 de novembro de 2020; ou b) Em três ou seis prestações mensais, de valor igual ou superior a € 25, sem juros. — Diferimento extraordinário do pagamento de contribuições referentes a novembro e dezembro de 2020 os trabalhadores independentes e as entidades empregadoras dos sectores privado e social classificadas como micro, pequena e média empresa, (artigo 100.º do Código do Trabalho): - As contribuições da responsabilidade da entidade empregadora e as contribuições dos trabalhadores independentes podem ser pagas em três ou seis prestações iguais e sucessivas, sem juros: a) Nos meses de julho a setembro de 2021; b) Nos meses de julho a dezembro de 2021.	22/nov	AdCentral Segurança Social	Receita	Impostos Contribuições e quotizações		Impacto orçamental por via do diferimento em 2020 e maior receita em 2021.	Decreto-Lei n.º 99/2020 Artigo n.º 9-A Despacho n.º 437/2020 XXI/SEAF, de 9 de novembro		Presidência do Conselho de Ministros
55	Compensação aos trabalhadores do Serviço Nacional de Saúde envolvidos no combate à pandemia da doença COVID-19	Compensação dos trabalhadores do SNS envolvidos no combate à pandemia provocada pela doença COVID-19, que, durante o estado de emergência declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e suas renovações, exerceram funções em regime de trabalho subordinado no SNS e praticaram, nesse período, de forma continuada e relevante, atos diretamente relacionados com pessoas suspeitas e doentes infetados por COVID-19.	03/dez	AdCentral	Despesa	Despesa com pessoal		Impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 99/2020		Presidência do Conselho de Ministros
56	Apoio Excecional aos Artesãos e às Unidades Produtivas Artesanais	Apoio financeiro através de subsídios sem reembolso, no montante de 1 a 4 IAS, a conceder a artesãos e a unidades produtivas artesanais com sede em território continental, como forma de incentivo à manutenção da atividade das empresas artesanais, para fazer face à perda de rendimentos decorrente do cancelamento de feiras e certames de promoção e comercialização do artesanato originado pela crise pandémica COVID-19.	11/dez	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios		Impacto orçamental	Portaria n.º 99/2020		MTSSS
57	Diferimento do pagamento do IVA no primeiro semestre de 2021	Possibilidade de todas as empresas do regime trimestral (incluindo ENI) de diferir o pagamento do Iva Trimestral no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros.	15/dez	AdCentral	Receita	Impostos Indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	Decreto-Lei n.º 103-A/2020		Presidência do Conselho de Ministros
58	Regime excecional e temporário de pagamento dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Criação de um regime excecional e temporário de financiamento destas unidades de internamento, aplicável desde a declaração de estado de emergência, em março de 2020 e até março de 2021, destinado a compensar os ajustamentos organizacionais motivados por critérios de segurança dos doentes, mitigando os encargos adicionais que os parceiros locais têm vindo a suportar, conforme diversas comunicações dirigidas à Comissão Nacional de Coordenação da RNCCI	30/dez/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços/Ação Social		Impacto orçamental	Portaria n.º 307/2020		MTSSS, MS
59	Equipara a infeção por COVID-19 a doença profissional, para os trabalhadores do sector da saúde, sem necessidade de prestação de provas adicionais	Os trabalhadores do sector da saúde infetados com COVID-19 têm direito à reparação e indemnização aplicável em termos legais às doenças profissionais (regime disposto na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro).	24/jul/20	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Impacto orçamental	Lei n.º 27-A/2020, adita o artigo 262-B à Lei n.º 2/2020		MTSSS
60	Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	Autoriza a realização de despesa referente à participação portuguesa no Instrumento de Apoio a Emergências para efeitos da estratégia europeia de vacinas. Esta será realizada por transferência da ACSS, I.P. para a União Europeia, até ao montante de 11,2 M€, a ser realizado em 2020.	15/dez	AdCentral	Despesa	Transferências correntes	11,2	Impacto orçamental	RCM n.º 108/2020		Presidência do Conselho de Ministros

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna "Previsão" exibe o montante previsto pelo Governo como impacto direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação ou na legislação da medida. Na sua ausência, reporta-se o valor inscrito na 2.ªAOE/2020 ou no PEES/2020. OE – Orçamento do Estado, SURE – novo instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência. FE – Fundos Estruturais. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas. BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas. TAP – TAP Air Portugal. MA – Ministério da Agricultura. MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. MCT – Ministério da Coesão Territorial. MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. MF – Ministério das Finanças. MPlan – Ministério do Planeamento. MC – Ministério da Cultura. METD – Ministério da Economia e da Transição Digital. MJ – Ministério da Justiça. MEduc – Ministério da Educação. MM – Ministério do Mar. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. MIP – MS – Ministério da Saúde. DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. MIH – Ministério das Infraestruturas e da Habitação.



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>