



Comissão de Orçamento e Finanças

---

# Relatório

Conta Geral do Estado 2020

**Relator:** Deputado  
Sérgio Ávila (PS)



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – AUDIÇÕES E PARECERES**

**PARTE III – ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO**

**PARTE IV – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS**

**PARTE V – MEDIDAS FISCAIS**

**PARTE VI – SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO**

**PARTE VII – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

**PARTE VIII – DÍVIDA**

**PARTE IX – PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO E PAGAMENTO EM ATRASO**

**PARTE X – SALDOS DE LIQUIDAÇÃO**

**PARTE XI – PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO**

**PARTE XII – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA**

**PARTE XIII – CONCLUSÕES**

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano de 2020, enviada à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), encontra-se em conformidade com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), respeitando o enquadramento determinado pelos seus artigos 66.º e 67.º.

A LEO estabelece, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação e a forma de publicação da CGE. Nos termos do artigo 73.º da LEO aplicável, a CGE é apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita, devendo a Assembleia da República, nos termos determinados pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e no exercício das suas funções de fiscalização, toma as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, com o parecer do TdC e os demais elementos necessários à sua apreciação, aprovar a CGE até 31 de dezembro seguinte.

**A CGE 2020 deu entrada na Assembleia da República no dia 30 de junho de 2021 e o TdC emitiu o respetivo parecer no dia 15 de dezembro de 2021, tendo sido observados os prazos legalmente estabelecidos.**

A dissolução da Assembleia da República, no dia 5 de dezembro de 2021, conforme estabelecido pelo Decreto do Presidente da República n.º 91/2021, e o consequente calendário atípico de arranque da XV Legislatura, implicou a cessação do seu normal funcionamento e obstaculizou ao cumprimento do prazo aplicável à aprovação da CGE relativa ao ano de 2020 e aos procedimentos que a antecedem.

### ***Legislação Relevante***

O Orçamento do Estado para 2020 (OE2020) foi aprovado pela **Lei n.º 2/2020, de 31 de março**. Subsequentemente, por força da crise suscitada pela pandemia da doença COVID-19, foi aprovado um conjunto de diplomas com relevância no domínio das finanças públicas, incluindo duas alterações ao OE2020, a segunda delas consubstanciando um **Orçamento do Estado Suplementar para 2020**, a saber:

- **Lei n.º 13/2020, de 7 de maio** - Estabelece medidas fiscais, alarga o limite para a concessão de garantias, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o OE2020.

- **Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho** - Procede à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o OE2020, e à alteração de diversos diplomas<sup>1</sup>.

Além destes dois diplomas, foi adotado um conjunto vasto de medidas de política pública com impacto orçamental<sup>2</sup> que, como refletido na CGE2020, tiveram impacto particular no subsetor da Segurança Social, «que assumiu um papel de relevo no que respeita à atribuição de apoio social e económico às famílias, às empresas e às instituições do setor social e solidário<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 1.ª alteração ao quadro plurianual de programação orçamental para os anos de 2020 a 2023, aprovado pela Lei n.º 4/2020, de 31 de março; 12.ª alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto; 3.ª alteração ao Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho; 16.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus — COVID -19, alargando o apoio extraordinário à redução da atividade económica de microempresários e empresários em nome individual; 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 10 -J/2020, de 26 de março, que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID -19.

<sup>2</sup> Veja-se a este respeito o ponto 104 do Relatório n.º 5/2022 da UTAO, bem como os respetivos anexos 1e 2 2, que identificam, respetivamente, 50 e 60 medidas.

<sup>3</sup> Cf. ponto 1.2.4 da CGE2020.

## PARTE II – AUDIÇÕES E PARECERES

No uso das suas atribuições, e no exercício das competências e controlo político em matéria de CGE, a COF solicitou a emissão de Parecer sobre a CGE 2020 ao Conselho Económico e Social (CES) e à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTA), beneficiando ainda do parecer do TdC, tendo procedido no âmbito deste processo às seguintes audições:

- (i) Conselho Económico e Social, no dia 7 de junho de 2022;
- (ii) Tribunal de Contas, no dia 23 de junho de 2022;
- (iii) Membros do Governo, no dia 29 de junho de 2022.

**O pedido de Parecer sobre a CGE 2020 dirigido ao CES**, insere-se no âmbito das competências próprias daquele organismo, nomeadamente, das que estão associadas à natureza de órgão consultivo e de concertação no domínio das políticas económicas e sociais, tendo o referido Parecer sido aprovado em reunião plenária realizada em 11 de janeiro de 2022. Do Parecer emitido pelo CES, podem destacar-se as seguintes considerações e recomendações:

***Sobre o impacto da pandemia da doença COVID***, refere o CES que «a COVID teve um impacto sanitário, social, económico, ambiental e orçamental avassalador em 2020», notando que «em consequência da pandemia o OE2020 ficou rapidamente comprometido com a ocorrência imprevisível e súbita e a intensidade e duração da pandemia, o que levou à aprovação de um Orçamento Suplementar» e que «a execução da despesa teve especificidades decorrentes da emergência nacional, nomeadamente ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10- A/2020 ratificado pela Lei n.º 1- A/2020, com especial atenção do Tribunal de Contas».

***Quanto às reservas e preocupações manifestadas***, o CES reiterou a «preocupação pelo facto de, uma vez mais, o investimento realizado ficar abaixo do previsto no orçamento», referindo igualmente a não publicação, em 2020, do DLEO e considerando que «a CGE continua a apresentar deficiências do ponto de vista da comparabilidade entre os valores inscritos no OE e os valores efetivos, nomeadamente no que se refere ao cenário macroeconómico e à execução das políticas definidas em sede do OE».

**O CES foi ouvido pela COF no dia 7 de junho de 2022**, tendo intervindo nesta audição o Dr. Francisco Assis, Presidente do CES, a Dra. Lucinda Dâmaso, Presidente da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social, e o Dr. Óscar Gaspar, Relator do Parecer.

Na referida audição, o Presidente do CES, Dr. Francisco Assis, começou por contextualizar a CGE 2020 explicando que houve uma mudança de contexto muito significativa desde o ano económico em apreço, que coincidiu com a chegada da

pandemia. Referiu-se de seguida à resposta que o Governo português deu perante crise pandémica e explicou que esta foi uma crise com características diferentes das crises anteriores, afirmando que, do seu ponto de vista, “não é aceitável fazer qualquer comparação entre esta crise e a crise anterior, nem no seu diagnóstico, nem no tipo de resposta que foi dada”.

Referiu de seguida que os recursos do estado português para responder a esta crise eram limitados por comparação com outros estados da UE, o que tem a ver com a dimensão do endividamento do país, e saudou a resposta europeia, considerando que, sem ela, Portugal poderia ter ficado numa situação dramática. Afirmou que se conseguiu “evitar que uma grave crise pandémica se transformasse numa gravíssima crise económica e social”, sendo que para isso tiveram de se tomar opções de política que tiveram consequências do ponto de vista do processo de consolidação orçamental que estava em curso.

O relator do Parecer, Dr. Óscar Gaspar, começou igualmente por reforçar que “o ano de 2020 foi um ano absolutamente especial”, acrescentando que “tivemos uma resposta orçamental também de carácter absolutamente extraordinário”. Fez uma referência ao Orçamento do Estado Suplementar, que “rapidamente tentou trazer novas medidas e novos meios financeiros para fazer face às implicações da crise”, e reforçou que, mesmo neste contexto, os dados de execução orçamental mostram que as finanças públicas tiveram um impacto menos negativo do que aquele que seria de esperar.

**O Parecer do TdC sobre a CGE 2020 foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças em 14 de dezembro de 2021**, para que esta pronunciasse sobre as matérias da sua competência e, nos termos do artigo 107.º da CRP, e da alínea c) do n.º 2 do art. 206.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Do Parecer emitido pelo TC, podem salientar-se os seguintes pontos:

**Quanto ao impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2020**, refere que execução orçamental de 2020 foi fortemente marcada pela pandemia de COVID-19, o que conduziu a uma interrupção da trajetória de redução de défices orçamentais dos anos precedentes. A diminuição da receita efetiva e o aumento da despesa efetiva resultaram essencialmente das medidas de política adotadas no combate à pandemia e mitigação dos seus efeitos e da significativa contração da atividade económica provocada pelas medidas de restrição e confinamento. O impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS) foi estimado em 4 260 M€.

**A respeito da reforma das finanças públicas**, e tendo em conta a execução faseada dos projetos fundamentais da LEO, a concluir no OE 2027, manifesta reservas quanto ao cumprimento dos prazos dado ao ritmo moderado de execução dos projetos, sublinhando todavia a existência de progressos ao nível da aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) pelas entidades

públicas. Nota ainda que o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) prevê o financiamento da generalidade dos projetos da reforma, com um total de 123 M€, a concretizar até 2025.

**Quanto às recomendações formuladas**, o Parecer sinaliza reservas e destaques que fundamentam 51 recomendações, muitas delas renovadas de anos anteriores e que visam promover a completude e correção da Conta. A implementação da reforma das finanças públicas, a par do progresso nos sistemas de informação e na legislação em vigor - aspetos também prejudicados pela necessidade de resposta à crise económica e social causada pela pandemia - deverão contribuir para suprir as deficiências que persistem na Conta. Face ao ano de 2015, regista-se uma diminuição de aproximadamente 48% do número de recomendações formuladas.

**Entre as recomendações emitidas, destacam-se as seguintes:**

- **Em matéria de processo orçamental**, recomenda que seja assegurada a articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução. Recomenda ao mesmo tempo que seja assegurada a elaboração e publicação tempestiva do decreto-lei de execução orçamental (DLEO), em consonância com o disposto no art. 53.º da LEO.
- **A respeito das receitas e despesas da administração central e da segurança social**, recomenda que se promova a identificação e quantificação do impacto desagregado das medidas COVID-19.
- **Relativamente à Conta da AC**, o Tribunal recomenda que seja se assegure a inclusão no OE e na CGE de todas as entidades previstas na LEO, devidamente classificadas nos respetivos subsectores, que se garanta a inclusão na CGE do stock da dívida consolidada, da carteira de ativos financeiros, do património imobiliário e das garantias e que seja assegurada a revisão do classificador económico, garantindo o cumprimento do princípio da especificação. Recomenda ainda que seja assegurada a revisão do quadro normativo da tesouraria do Estado que reforce o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, que se promova que o desenho e implementação dos circuitos de registos contabilísticos assegurem a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria e que se desenvolvam as ações necessárias à conclusão do inventário que permitam a elaboração dos balanços e a implementação da Entidade Contabilística Estado. Por fim, recomenda que se assegure a fundamentação da criação de benefícios fiscais, a sua reavaliação sistemática bem como implementar procedimentos de controlo da despesa fiscal para a sua relevação apropriada na CGE.
- **No domínio da Segurança Social**, recomenda que sejam disponibilizados elementos para verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da antiguidade e desagregados por cobrança voluntária ou coerciva, que se assegure o cumprimento do princípio da especialização dos exercícios nos juros

vencidos e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis de clientes quando já não exista possibilidade de recuperação. Recomenda ainda que sejam aprovados ou alterados os regimes da tesouraria única da SS, dos limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, do financiamento da componente capitalização do sistema previdencial e do Fundo de Garantia Salarial. Por fim, recomenda que se promova o desenvolvimento dos sistemas informáticos e a melhoria dos procedimentos de controlo interno, bem como a clarificação das normas que determinam a consignação da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da SS (FEFSS).

**No juízo sobre a CGE 2020**, o TdC nota que Conta está afetada por erros materialmente relevantes, designadamente a ausência de balanço e demonstração de resultados da AC, manifestando reservas quanto a um conjunto de aspetos na Conta da AC e da Conta da SS.

Em relação à AC, refere a omissão de cinco entidades e consequente subvalorização da receita e despesa globais; incorreta especificação de um conjunto de operações de receita e despesa; omissão da dívida dos serviços e fundos autónomos (SFA) no stock da dívida pública, do inventário do património imobiliário e das garantias prestadas por SFA; informação incompleta sobre o património financeiro; disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria e; subavaliação da despesa fiscal por benefícios fiscais e despesa fiscal por quantificar.

Quanto à SS, menciona a impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço; sobrevalorização do saldo da dívida de clientes por inexistência de registo de dívidas incobráveis; sobrevalorização do saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço face ao das contas correntes de beneficiários; incumprimento do princípio da especialização nos juros vencidos subvalorizando a dívida dos contribuintes, os resultados transitados e o resultado líquido do exercício e; impossibilidade de validação do valor dos imóveis por inexistência de documentação e incorreções no cálculo das amortizações. Refere ainda a inobservância das regras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado quanto a amortizações e; incumprimento do princípio da onerosidade por permanecerem na esfera do Instituto da Segurança Social (ISS) imóveis que deveriam ter sido transferidos para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Por fim, reporta-se à ausência de informação sobre a localização dos bens móveis, impossibilitando o controlo físico; ausência de controlo quanto à ocupação e titularidade dos imóveis, que prejudica a aplicação do princípio da onerosidade e permite situações de ocupação de imóveis de forma gratuita por entidades não públicas e; ausência de procedimentos de controlo de dívidas de clientes (inexistência de contas por devedor) e de beneficiários (dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pagamentos indevidos de pensões).

**O TdC foi ouvido no dia 23 de junho de 2022 pela COF**, tendo sido representado nesta audição, pelo Presidente, Juiz Conselheiro José Tavares, pelo Vice-Presidente,



Juiz Conselheiro António Francisco Martins, pela Relatora do Parecer, Juíza Conselheira Ana Margarida Leal Furtado, bem como pelo Diretor-Geral, Juiz Conselheiro Fernando Silva, e pela Subdiretora-Geral, Dra. Conceição Ventura.

O Juiz Conselheiro José Tavares começou por referir que 2020 foi um ano atípico, caracterizado por uma «grande produção legislativa e regulamentar urgente», por uma «desconcentração de poderes, incluindo no plano da realização de despesas», por uma «desprocedimentalização da atividade administrativa e financeira», por uma «simplificação das regras de funcionamento dos órgãos colegiais», por uma «flexibilização de prazos» e por uma «maior discricionariedade na tomada das decisões tendo em vista enfrentar as necessidades públicas que [...] surgiram de uma forma que não esperávamos».

Em relação ao conteúdo do Parecer sobre a CGE 2020, sublinhou que as recomendações formuladas pelo TdC são «apelos que o Tribunal faz no âmbito da sua função também pedagógica» e aludiu a algumas áreas de incidência consideradas, remetendo depois o assunto para a intervenção da Juíza Conselheira Ana Margarida Leal Furtado.

Terminou dizendo que o ano de 2020 «veio provar o quão importante é a existência de finanças públicas sólidas para ajudar a combater as crises».

A Juíza Conselheira Ana Margarida Leal Furtado apresentou sumariamente o Parecer do TdC sobre a CGE 2020, sublinhando, no final da sua intervenção, dois riscos específicos: por um lado, os riscos relacionados com o FEFSS, que tem padecido de dificuldades na operacionalização do cálculo de valores consignados ao fundo por via das receitas fiscais e que não podem ser ultrapassados sem alterações legislativas, e por outro lado o aumento, em 2020, das responsabilidades públicas por garantias prestadas, em resultado do crescimento das garantias concedidas a empresas no âmbito da pandemia, sublinhando que, tratando-se de uma componente com risco orçamental, não é considerada na CGE, senão que o TdC recomenda, aliás, que se melhore a informação em matéria de responsabilidades contingentes do Estado.

Posteriormente, usou da palavra para efeitos de esclarecimento sobre as questões suscitadas pelos deputados, tendo nesse âmbito referido, nomeadamente, que a discussão sobre o grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo TdC deve ser contextualizada tendo em conta que se trata de «um processo contínuo» e que «cerca de 60% a 70% das recomendações são [...] de carácter estrutural», i.e. têm a ver com a implementação, nomeadamente, da LEO, e que por isso «não mudam de um ano para o outro». Referiu que, de 2015 até ao presente, houve um conjunto de recomendações que foram sendo acolhidas, o que considera «uma boa notícia».

Por seu turno, a **UTAO** apresentou o **Relatório n.º 5/2022, datado de 28 de março e 2022**, ao abrigo do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004,

de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e no mandato expresso no respetivo Plano de Atividades.

Das considerações feitas pela UTAO, destacam-se os seguintes elementos:

**A respeito do impacto das medidas de resposta à crise suscitada pela pandemia**, refere a UTAO que, «no encerramento de contas do ano de 2020, o efeito financeiro direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, medido na ótica da contabilidade pública, ascendeu a 4879 M€, o que representa 2,4% do PIB». Detalha que este impacto se decompõe «nas medidas que agravaram o saldo global (4 822 M€), nas que constituíram despesa em ativos financeiros (60 M€) e nas medidas com registo contabilístico extraorçamental (com um impacto positivo de 2 M€ no final de 2020)» e acrescenta que, «na ótica de contas nacionais, as medidas de política COVID-19 tiveram um impacto direto no saldo orçamental de -4 980 M€ em 2020, o que representa -2,5% do PIB nominal», o que «compara com o impacto direto de -4 822 M€ (-2,4% do PIB) no saldo global em contabilidade pública, traduzindo um efeito superior (158 M€; 0,1 p.p. do PIB) na ótica das contas nacionais».

Ainda nesta matéria, a UTAO refere que **«a política orçamental assumiu em 2020 uma orientação expansionista contracíclica, a qual teve como finalidade atenuar a deterioração da conjuntura económica provocada pela pandemia COVID-19»**, notando que «a natureza contracíclica da política orçamental adotada em 2020 deve ser interpretada tendo em consideração o enquadramento excecional da emergência decorrente da pandemia COVID-19».

**«Em 2020, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a -5,8% do PIB, um resultado que reflete o impacto económico e orçamental provocado pela pandemia COVID-19»**. A UTAO explica que «as medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto de -2,5% do PIB em 2020 em contas nacionais e foram responsáveis por cerca de 5 mil M€ do agravamento do saldo orçamental».

«Em 2020 o défice das AP em contabilidade pública valeu 11,6 mil M€ (-5,8% do PIB nominal) e reflete os efeitos da pandemia COVID-19 sobre as finanças públicas», o que «traduz uma inversão acentuada da trajetória de consolidação orçamental de 6,6 mil M€ que se verificou entre 2014 e 2019». Acrescenta-se que, «em termos ajustados, o défice situou-se em 11,0 mil M€ (-5,5% do PIB), que compara com uma posição orçamental próxima do equilíbrio (-0,3% do PIB) em 2019».

A partir do «confronto dos desvios da execução da despesa efetiva ajustada com a utilização dos instrumentos de gestão centralizada do Ministério das Finanças», a UTAO apresenta as seguintes conclusões:

- (i) «No seu conjunto, a utilização dos instrumentos de controlo de despesa geridos pelo MF, seja por via do reforço orçamental com contrapartida em dotações centralizadas ou por via da libertação de dotações indisponíveis, ascendeu a 1 517 M€, o que representou 1,6% da despesa efetiva em 2020;
- (ii) Os instrumentos sob gestão discricionária do MF permitiram alcançar uma poupança de 649 M€, medida pelo montante não utilizado destes instrumentos, representando 9,7% do desvio total da despesa efetiva face ao teto aprovado pela AR na 2.ªAOE/2020 (6 703 M€);
- (iii) O reforço dos orçamentos sectoriais com contrapartida nas dotações sob controlo do MF (dotação provisional e dotações centralizadas) totalizou 948 M€ e teve a seguinte composição por natureza da despesa: 446 M€ foram destinados a encargos com pessoal, 244 M€ à aquisição de bens e serviços, 237 M€ a transferências correntes, 17 M€ a investimento, 3 M€ a “Outras despesas correntes” e 2 M€ a transferências de capital. Estas dotações destinaram-se quase exclusivamente à gestão corrente (98,0%), representando a componente de capital (investimento e transferências) apenas 2,0% desta despesa;
- (iv) A execução das despesas com pessoal ultrapassou em 352 M€ a dotação inicial da 2.ªAOE/2020, sendo as necessidades de financiamento adicional parcialmente colmatadas com recurso à dotação provisional (387 M€) e dotações centralizadas (58 M€). O reforço das despesas com pessoal consumiu 76,5% da dotação provisional e 41,3% das dotações inscritas no programa orçamental das Finanças sob gestão discricionária do MF, sendo a sua quase totalidade destinada ao P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. [...];
- (v) A execução da rubrica de transferências de capital também se situou acima do previsto (22 M€), beneficiando de reforço por via de utilização das dotações centralizadas (2 M€) e descativações (8 M€).»

**Em matéria de riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes,** a UTAO refere que, «em 2020 foram aprovadas duas alterações à lei do OE/2020, que, entre outros aspetos, visaram elevar os tetos das garantias a conceder pelo Estado em mais 18 150 M€», sendo que «a 1.ª Alteração ao OE/2020 mais do que duplicou os limites máximos aplicáveis às garantias concedidas pelo Estado» e «em julho, com a 2.ª Alteração à Lei do OE/2020, estes limites foram novamente aumentados em mais 9 550 M€». Observa-se que, «no seu conjunto, as duas alterações ao OE/2020 aumentaram os limites máximos às garantias a conceder pelo Estado em 18 150 M€».

É referido que «em 2020 foram autorizadas garantias do Estado no montante de 1 749 M€, a maioria das quais em resposta à pandemia COVID-19», sendo notado que «nos anos mais recentes regista-se uma tendência de redução, tanto ao nível das responsabilidades assumidas como das responsabilidades efetivas».

Refere ainda a UTAO que «os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de PPP são uma outra fonte relevante de responsabilidades contingentes», sendo que «estas responsabilidades abrangem, sobretudo, as parcerias do sector rodoviário, mas manifestam-se também nos sectores ferroviário, portuário e da saúde». Observa, neste âmbito, que, «no final de 2020, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector rodoviário diminuiu face ao registado no final de 2019».

**Relativamente às regras de disciplina orçamental**, a UTAO começa por dar nota de que, «em março de 2020, a cláusula de derrogação das regras relativas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi ativada devido ao início da pandemia COVID-19, a qual acarretou uma grave recessão económica», o que «interrompeu o funcionamento normal das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia». Alerta, todavia, que, «apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é importante manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é possível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023, mas também porque é necessária a sustentabilidade das finanças públicas».

Explica que «caso não tivesse surgido a pandemia COVID-19, o OMP definido para Portugal para o triénio 2020-2022 corresponderia a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial) e que «em 2020, o peso da dívida pública no PIB não conseguiria respeitar a regra da redução de um vigésimo da parte que excede o patamar de 60% do PIB», concluindo que «a regra nacional da despesa foi cumprida», já que «a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 56 359 M€, cumprindo o limite definido na 2.ªAOE/2020 (58 247 M€)».

**Quanto às conclusões e recomendações emitidas**, salientam-se:

- A noção de que «o reporte da execução das principais medidas de política orçamental na CGE é repetidamente insuficiente e pouco esclarecedor» e de que «a repetida insuficiência de informação no reporte das principais medidas de política orçamental leva a questionar o grau de desenvolvimento da estrutura criada pelo MF para dar a devida resposta», aliada à perceção de que «o interesse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas é diminuto, quando comparado com a visibilidade dos anúncios».
- A sugestão de que, «tendo por base a experiência adquirida, nos anos de 2020 e 2021, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19», «esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas», considerando-se que «a aplicação concreta desta sugestão comportaria vantagens, entre outras, do reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como, a disponibilização e simplificação do relato na prestação de contas anuais».

- A noção de que «importaria o País conhecer o grau de concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas», sendo para o efeito invocado o Relatório n.º 4/2022, de 17 de março, da UTAO, que conclui ser «importante o País encontrar um contexto institucional adequado para que a avaliação quantificada das medidas de política não seja um exercício menor na preparação das POE e dos PE, nem tão-pouco nos documentos para discussão pública sobre os mesmos» e que, «importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento», rematando que «conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País».
- A invocação de outras duas recomendações do Relatório n.º 4/2022, de 17 de março, da UTAO, designadamente da Recomendação no domínio da transparência ex ante dos Orçamentos do Estado e da Recomendação no domínio da transparência ex post dos Orçamentos do Estado.

**A COF ouviu igualmente o Governo, através da audição da Secretária de Estado do Orçamento, Sofia Batalha, no dia 29 de junho de 2022.**

A Secretária de Estado do Orçamento começou por referir os efeitos da pandemia na sociedade portuguesa e a resposta que exigiram, explicando que esse contexto é decisivo para contextualizar devidamente a CGE 2020.

Considerou que a CGE 2020 reflete «uma interrupção temporária da trajetória de melhoria sustentada das contas públicas que se verificou nos últimos anos», explicando que essa melhoria foi conseguida «aliando políticas públicas centradas no bem-estar dos cidadãos, na recuperação e reforço do Estado Social e na devolução de rendimentos aos portugueses, com a sustentabilidade das finanças públicas concretizada através de uma trajetória de consolidação orçamental responsável e com contas certas».

Invocou três fatores explicativos para a interrupção desta trajetória: 1) a forte contração económica a que o país esteve sujeito e que impactou as receitas públicas; 2) o efeito dos estabilizadores automáticos, «que, apesar de permitirem mitigar o impacto da contração económica, impactaram naturalmente [...] a despesa pública», e; 3) a implementação de medidas de resposta à crise pandémica, com impacto quer na receita e na despesa pública – considerou que estas medidas tiveram «uma dimensão sem precedentes» e que «só puderam ser decididas e implementadas [...] a partir de um cenário de contas públicas equilibradas» que terá permitido «agravar exponencialmente o nosso saldo orçamental para responder aos impactos da pandemia sem que isso

afetasse a nossa credibilidade externa e interna, beneficiando naturalmente da suspensão das regras orçamentais».

Identificou um conjunto de medidas concretas de resposta à crise pandémica, sinalizando o respetivo impacto orçamental, e referiu de seguida que, mesmo neste quadro, «o Governo foi capaz de manter e concretizar medidas que já se encontravam em implementação gradual ou previstas no Orçamento do Estado», aludindo ao Complemento Creche e ao IRS Jovem, por exemplo.

Caracterizou a política orçamental de 2020 como «inequivocamente expansionista e contracíclica», o que valida o aumento de despesa observado nesse ano, mas reforçou que esse aumento «não compromete a sustentabilidade das contas públicas portuguesas a médio e a longo prazo e também não compromete a nossa credibilidade junto dos nossos financiadores».

Deu ainda nota da manutenção do crescimento do investimento público, da redução dos encargos com juros e do decréscimo dos pagamentos em atraso «para níveis históricos».

**A COF solicitou ainda às demais Comissões Parlamentares Permanentes, nos termos do artigo 205.º do RAR, o envio de Parecer Setorial sobre a CGE 2020, relativamente às áreas das respetivas competência, tendo sido elaborados aprovados os Pareceres das seguintes Comissões:**

- Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias
- Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas
- Comissão de Defesa Nacional
- Comissão de Assuntos Europeus
- Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação
- Comissão de Agricultura e Pescas
- Comissão de Educação e Ciência
- Comissão de Saúde
- Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão
- Comissão de Ambiente e Energia
- Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto
- Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local
- Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

### **PARTE III - ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO**

#### ***Evolução internacional e Mercados Financeiros***

Em 2020, depois de dez anos de expansão caracterizada por um crescimento médio de 3,7%, **o PIB mundial registou uma redução de 3,3% em termos reais**, refletindo o impacto da pandemia de COVID-19. Com efeito, as medidas de confinamento e contenção adotadas por vários países para controlar a pandemia levaram à suspensão temporária da atividade de muitas empresas e a perturbações nas cadeias de produção, bem como a quebras do lado da procura, refletindo-se no adiamento de decisões de consumo e de investimento. **Na Área do Euro, a contração do PIB chegou aos 6,6% em termos reais**, destacando-se as perdas de 11,0%, 8,9% e 8,2% registadas pela Espanha, Itália e França, respetivamente.

**A taxa de desemprego aumentou por 1,8 p.p. à escala mundial e por 0,3 p.p. nos países da Área do Euro**, beneficiando, num contexto de contração económica, dos amplos apoios públicos concedidos, na generalidade dos países, a empresas e famílias.

Quadro 1 — Principais indicadores da economia internacional

(%)

	PIB real (%)		Taxa de desemprego (%)		Taxa de inflação (%)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Economia mundial	2,8	-3,3			3,5	3,2
Economias avançadas	1,6	-4,7	4,8	6,6	1,4	0,7
das quais:						
EUA	2,2	-3,5	3,7	8,1	1,8	1,2
Área do euro, da qual:	1,3	-6,6	7,6	7,9	1,2	0,3
Alemanha	0,6	-4,9	3,2	4,2	1,4	0,4
França	1,5	-8,2	8,5	8,2	1,3	0,5
Itália	0,3	-8,9	9,9	9,1	0,6	-0,1
Espanha	2,0	-11,0	14,1	15,5	0,7	-0,3
Reino Unido	1,4	-9,9	3,8	4,5	1,8	0,9
Japão	0,3	-4,8	2,4	2,8	0,5	0,0
Economias emergentes, das quais:						
China	5,8	2,3	3,6	3,8	2,9	2,4
Índia	4,0	-8,0			4,8	6,2
Rússia	2,0	-3,1	4,6	5,8	4,5	3,4
Brasil	1,4	-4,1	11,9	13,2	3,7	3,2
Por memória						
UE	1,7	-6,1			1,6	0,3

Nota: taxa de inflação medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), para os países da União Europeia; Índice de Preços no Consumidor para os demais.

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook*, abril de 2021

Em face da crise suscitada pela pandemia da doença COVID-19, a generalidade dos países implementou um conjunto de medidas de política, nomeadamente monetária e orçamental.

Nesse quadro, a política monetária caracterizou-se por uma orientação fortemente acomodatória, a fim de garantir condições de liquidez mais favoráveis para o sistema bancário, assegurar a manutenção do fluxo de crédito à economia real e o financiamento à economia. Ao mesmo tempo, diversos bancos centrais implementaram medidas não convencionais para mitigar os efeitos económicos e financeiros da crise económica e social provocada pela pandemia.

Em matéria de política orçamental, a maioria dos países adotou medidas de apoio aos sistemas de saúde, à liquidez das empresas e aos rendimentos das famílias.

Na UE, as medidas nacionais foram complementadas por ações concertadas a nível da União, destacando-se a introdução, neste âmbito, de instrumentos de



financiamento como o SURE ou o Next Generation EU, a par da flexibilização na aplicação das regras orçamentais europeias, com ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e das regras de auxílios estatais, com a criação do quadro temporário de auxílios estatais no âmbito do qual os Estados-Membros podem apoiar financeiramente as empresas e os cidadãos que enfrentem dificuldades devido às consequências económicas da pandemia de COVID-19.

### ***Economia portuguesa***

Acompanhando o padrão da economia mundial e europeia, a economia portuguesa conheceu a maior recessão desde que há registos em 2020, com uma diminuição do PIB de 7,6% em termos reais.

O decréscimo do PIB em Portugal, apesar de mais acentuado do que a verificada na média dos países da Área do Euro (-6,6%), terá sido mitigado pelas medidas tomadas pelo Governo de apoio à economia e ao emprego, às empresas e às famílias. Com efeito, apesar de significativa, **a queda do PIB português foi menor do que a verificada em outros países europeus** com um peso relevante do setor do turismo, como Espanha (-11%), Itália (-8,9%) e Grécia (-8,2%).

A redução do PIB foi mais expressiva face ao esperado, em junho de 2020, quando da elaboração do Orçamento Suplementar para 2020, uma vez que a retoma antecipada para a segunda metade do ano foi interrompida pelo recrudescimento dos contágios, seguido do reforço de medidas de confinamento. Pelo contrário, a evolução do mercado de trabalho foi menos negativa face ao esperado, tendo contribuído para este resultado o reforço e alargamento das medidas de apoio à manutenção do emprego e dos rendimentos dos trabalhadores.

Os desvios entre os valores observados e as estimativas do cenário macroeconómico revelam a **elevada incerteza gerada pela pandemia**, que dificultou grandemente o exercício de previsão.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 2 — Principais indicadores macroeconómicos

*(milhões de euros)*

	2019	2020	2020	
			OE 2020 (previsão)	OE 2020 Suplementar (estimativa)
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>				
<b>PIB</b>	2,5	-7,6	1,9	-6,9
Consumo privado	2,6	-5,8	1,8	-4,3
Consumo público	0,7	0,4	0,6	3,1
Investimento (FBCF)	5,4	-1,8	4,9	-12,2
Exportações de bens e serviços	3,9	-18,6	3,8	-15,4
Importações de bens e serviços	4,7	-11,9	3,9	-11,4
<b>Contributos para a variação real do PIB (pp)</b>				
Procura Interna	2,8	-4,6	2,1	-5,1
Procura Externa Líquida	-0,3	-3,0	-0,2	-1,8
<b>Preços (taxa de variação, %)</b>				
Deflador do PIB	1,7	2,4	1,5	1,0
IPC	0,2	-0,1	1,4	-0,2
<b>Mercado de trabalho</b>				
Emprego (ótica de contas nacionais)	0,8	-1,7	0,6	-3,9
Taxa de Desemprego (% da população ativa)	6,6	6,8	6,3	9,6
Produtividade aparente do trabalho	1,7	-5,9	1,3	-3,1
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)</b>				
Necessidades (-)/Capacidade (+) de financiamento face ao exterior	1,0	0,1	0,5	0,3
Saldo da balança corrente	0,2	-1,1	-0,7	-0,6
da qual Saldo da balança de bens e serviços	0,4	-2,0	0,2	-0,7
Saldo da balança de capital	0,8	1,2	1,2	1,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças.

Dos indicadores relativos à situação da economia portuguesa em 2020, destacam-se os seguintes:

- O **consumo privado** foi a componente da procura interna que registou a maior queda (-5,8% em 2020, após um crescimento de 2,6% em 2019).
- O **investimento** (FBCF) registou uma diminuição de 1,8% em termos reais, após um crescimento de 5,4% em 2019.

- As **exportações totais** registaram uma contração de 18,6% em 2020, sendo a quebra das exportações do turismo a principal responsável por esta evolução negativa (-10,6 pp).
- A **taxa de desemprego** cessou a trajetória acentuadamente decrescente que se vinha a registar desde 2013, aumentando do mínimo de 6,5% em agosto de 2019 (o valor mais baixo desde 2003) para 6,9% da população ativa.
- O **emprego** também registou uma interrupção na tendência de crescimento positivo que vinha registando desde 2013, tendo diminuído 1,9% em 2020, após um aumento de 1,2% no ano transato.
- Verificou-se uma diminuição significativa da **produtividade aparente do trabalho** (-5,9%), consequência da queda mais acentuada do PIB do que do emprego.
- A **taxa de inflação** permaneceu baixa, tendo o IPC passado de uma variação de 0,3% em 2019 para uma variação nula, refletindo em parte efeitos da pandemia.
- Medida **IHPC**, a taxa de inflação fixou-se em -0,1% (0,3% em 2019). Esta situação de deflação não se verificava em Portugal desde 2014.
- A **capacidade de financiamento da economia portuguesa** face ao exterior permaneceu positiva em 2020, ainda que abaixo do ano anterior, em resultado da deterioração da balança de bens e serviços, cujo saldo foi negativo em 2020, contrariamente ao observado desde 2013, passando de 0,4% do PIB em 2019 para -2% do PIB.

#### **PARTE IV – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS**

**Em 2020, as Administrações Públicas (AP) registaram um défice de -11 633,8 M€ (-5,7% do PIB) em contabilidade pública**, resultado fortemente influenciado pelo impacto negativo da pandemia de COVID-19 nas finanças públicas. Em termos absolutos, trata-se de um agravamento de 11 017,9 M€, em comparação com o saldo orçamental de 2019, decorrente dos efeitos conjugados de uma diminuição da receita (4 957 M€; 5,6%) e de um acréscimo da despesa (6 060,9 M€, 6,8%). O saldo primário das AP situou-se em -4 038 M€ (-2% do PIB).

**O saldo orçamental das Administrações Públicas deteriorou-se em 5,5 p.p. do PIB em 2020, com um contributo transversal de todos os subsetores.** Destaca-se o maior contributo do subsetor Estado (-8 264,9 M€), a justificar cerca de -4,2 pp do PIB, seguido dos serviços e fundos autónomos (-1 520,9 M€), com -0,7 pp do PIB. Os restantes subsetores da Segurança Social e das Administrações Regional e Local contribuíram, respetivamente, com -690,2 M€ e -541,9 M€, apesar de o subsetor da Segurança Social ter apresentado um excedente orçamental de 2 131,5 M€.

**A receita efetiva das AP, com especial incidência na receita fiscal, registou uma queda de 6,2% (-3 227,8 ME), com os impostos diretos a caírem 3,4% (-798,2 M€) e os impostos indiretos a registarem uma diminuição de 8,6% (-2 429,6 M€).**

No que respeita aos **impostos diretos**, destaca-se a **evolução negativa do IRC**, que regista uma queda de 1 318 M€ face a 2019, em resultado da limitação extraordinária de pagamentos por conta, para determinadas empresas, aprovada no Orçamento Suplementar para 2020. Em sentido contrário, **o IRS registou um crescimento de 3% (409,2 M€)** e os **outros impostos diretos** de 40,7% (156 M€), explicado pelo desfasamento temporal do pagamento da contribuição sobre o setor energético e ainda pelo adicional de solidariedade sobre o setor bancário criado pelo Orçamento Suplementar para 2020 para suportar os custos da resposta pública à atual crise, através da sua consignação ao FEFS.

Relativamente aos **impostos indiretos**, destaca-se a **queda do IVA** em 8,3% (-1 552,4 M€), que foi especialmente afetado pelos impactos negativos da pandemia na atividade económica.

A **receita de contribuições sociais** apresentou uma diminuição de 13,7 M€, influenciada pelo desempenho das contribuições para Segurança Social (-135,3 M€), não obstante o acréscimo nas contribuições para a CGA (+121,7 M€).

A **receita não fiscal e não contributiva** registou um decréscimo de 1 715,5 M€, sobretudo relacionada com os efeitos da pandemia. Destacam-se, neste âmbito, as perdas nas **ventas de bens e serviços** (-14,1%, -553,5 M€), nas **taxas, multas e outras penalidades** (-14,5%; -551,6 M€), na **venda de bens de investimento** (-63,2%, -366,1 M€) e nos **rendimentos da propriedade** (-13,7%, -264,6 M€).

A **despesa consolidada** das AP totalizou 95 634,3 M€, tendo registado um aumento de 6,8% face a 2019 (6 060,9 M€), resultado, em grande parte, do impacto direto de medidas excecionais e temporárias implementadas no contexto da pandemia de COVID-19.

A CGE2020 identifica os fatores mais relevantes para o aumento da despesa, sendo pertinente, por força do contexto extraordinário que se viveu no ano de 2020, aludir à respetiva explicitação:

- Aumento das **transferências correntes** (9,3%, 3559,8 M€), maioritariamente associadas a apoios a famílias e empresas pagos pela Segurança Social no âmbito da pandemia de COVID-19, nomeadamente o layoff simplificado (823,2 M€), os apoios extraordinários à redução da atividade económica (280 M€) e à retoma progressiva de atividade (158,7 M€), mas também destaque para despesas com pensões enquadradas no âmbito do regime geral de Segurança Social (572,2 M€), com prestações de desemprego (326,8 M€), com a contribuição financeira para a UE (319,8 M€) e com pensões e outros abonos a cargo da CGA (253,4 M€);
- Aumento das **transferências de capital** (105,3%, 1261 M€), que se deveu fundamentalmente ao registo do financiamento prestado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente (1 035 M€), em transferências de capital;
- Aumento das **despesas com pessoal** (4,2%, 914,2 M€), refletindo as medidas de política de promoção salarial implementadas nas AP, bem como

o reforço da contratação de trabalhadores e pagamento de horas extraordinárias e outros abonos no SNS, decorrente dos encargos associados ao combate à doença COVID-19;

- Aumento dos **subsídios** (45,2%, 519,5 M€), decorrente em grande medida da atribuição do incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial para apoio às empresas com vista à manutenção dos postos de trabalho (284,1 M€) e;
- Aumento do **investimento** (8,7%, 413,8 M€), principalmente na Administração Local e no SNS, em maior medida devido à aquisição de material médico para as Unidades de Cuidados Intensivos dos Hospitais, sobretudo para o combate à doença COVID-19.

Cabe ainda notar que o aumento da despesa foi parcialmente compensado pela diminuição de 6,1% registada nos juros e outros encargos (-491,4 M€), sobretudo os juros da dívida pública, e da diminuição de 27,6% nas outras despesas correntes (-306,4 M€).



**Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social**

Em 2020, o saldo global da Administração Central e da Segurança Social situou-se em -5,7% do PIB (-11 482,5 M€), o que representa um agravamento de 5,2 p.p. do PIB face a 2019. Para esta evolução contribuiu a conjugação de um decréscimo de 5,2% da receita (4 250,3 M€) e de um crescimento de 7,6% da despesa (6 225,7 M€).

O saldo da Administração Central e da Segurança Social foi superior ao previsto no Orçamento Suplementar para 2020 em 2 364,6 M€. Para este resultado contribuiu essencialmente a melhor execução face ao previsto no subsetor Estado (2 637,9 M€) e na Segurança Social (1 528,7 M€). Os serviços e fundos autónomos registaram um saldo inferior ao orçamentado em 1 802 M€.

**Quadro 26 — Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social: 2020 — comparação com a estimativa subjacente ao Orçamento Suplementar para 2020**

*(milhões de euros)*

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Segurança Social
<b>(1) 2020 OE Suplementar</b>					
Receita efetiva	47 101,1	38 012,8	62 564,5	31 954,6	80 054,3
Despesa efetiva	61 943,5	37 620,4	77 014,4	31 351,8	93 901,4
<b>Saldo global</b>	<b>-14 842,4</b>	<b>392,4</b>	<b>-14 450,0</b>	<b>602,8</b>	<b>-13 847,1</b>
<i>(em percentagem do PIB)</i>	<b>-7,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-7,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-6,9%</b>
<b>(2) CGE 2020</b>					
Receita efetiva	46 754,6	34 274,4	59 036,1	32 145,8	77 150,3
Despesa efetiva	58 959,0	35 684,0	72 650,1	30 014,3	88 632,8
<b>Saldo global</b>	<b>-12 204,5</b>	<b>-1 409,6</b>	<b>-13 614,0</b>	<b>2 131,5</b>	<b>-11 482,5</b>
<i>(em percentagem do PIB)</i>	<b>-6,0%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-6,7%</b>	<b>1,1%</b>	<b>-5,7%</b>
<b>(3) = (2) - (1)</b>					
Receita efetiva	-346,5	-3 738,4	-3 528,4	191,2	-2 904,0
Despesa efetiva	-2 984,4	-1 936,5	-4 364,3	-1 337,5	-5 268,6
<b>Saldo global</b>	<b>2 637,9</b>	<b>-1 802,0</b>	<b>835,9</b>	<b>1 528,7</b>	<b>2 364,6</b>
<i>(em pontos percentuais do PIB)</i>	<b>1,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>

Fonte: Administração Central: Direção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC e SIGO-SFA); Segurança Social: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.; Instituto Nacional de Estatística.

A execução da receita e da despesa da AC foi alvo de considerações analíticas no âmbito do relatório da CGE que se consideram relevantes e que aqui se resumem.



As previsões de receita e despesa implícitas ao OE2020 refletiam uma previsão para o saldo global da AC de -5 367,9 M€, na ótica da Contabilidade Pública.

A situação excecional resultante da pandemia conduziu à adoção pelo Governo de um conjunto de medidas para conter a transmissão da doença, preservar a capacidade de resposta do SNS e proteger e apoiar as famílias, trabalhadores e empresas. Neste âmbito, e em matéria de estímulo à recuperação económica, o relatório da CGE salienta a aprovação do Programa de Estabilização Económica e Social (Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho).

Salienta igualmente a adoção do Orçamento Suplementar, por forma a garantir o financiamento das medidas de resposta pública, foi aprovado, detalhando que este procedeu a uma revisão em baixa da receita fiscal por conta da redução da atividade económica e da implementação das medidas de política fiscal e aumento da previsão de transferências de fundos europeus, sobretudo do FSE. Já no plano da despesa, refere que os principais reforços ocorreram ao nível (i) das transferências, nomeadamente destinadas à Segurança Social e, em menor grau, relativas à contribuição financeira para a União Europeia; (ii) da dotação provisional, como medida de prudência no contexto de maior incerteza; (iii) da despesa com a aquisição de bens e serviços correntes, em grande medida resultante do reforço do SNS e da implementação do programa «Universalização da Escola Digital»; e (iv) dos subsídios no âmbito da implementação dos programas «ATIVAR.PT - Programa Reforçado de Apoios ao Emprego e à Formação Profissional» e «Incentivo extraordinário à normalização» concedidos pelo IEFP. Refere igualmente que o défice orçamental esperado para 2020 foi revisto para 14 450 M€, aquando da aprovação do Orçamento Suplementar.

No contexto descrito, o défice resultante da execução orçamental ficou 835,9 M€ abaixo do previsto no Orçamento Suplementar para 2020. Este resultado decorreu do aumento da despesa por 4 364,3 M€ (6% da despesa efetiva orçamentada, representando um acréscimo de 9,2% face a 2019) conjugada com uma quebra de 3 528,4 M€ do lado da receita (5,3% da receita efetiva orçamentada, com decréscimo de 5,8% face a 2019).

Quadro 30 — Evolução da conta consolidada da Administração Central em 2020

*(milhões de euros)*

Agregados	Orçamento Inicial 2020 Lei n.º 2/2020	Orçamento Suplementar 2020 Lei n.º 27-A/2020	Execução Orçamental	Execução vs Orçamento Suplementar
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)
<b>Receita efetiva</b>	<b>66 777,4</b>	<b>62 564,5</b>	<b>59 036,1</b>	<b>-3 528,4</b>
Receita Corrente	64 147,6	59 934,7	57 964,0	-1 970,7
Receita Fiscal	48 044,1	42 843,6	43 782,7	939,1
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	3 937,9	3 937,9	4 169,6	231,7
Receita não fiscal	12 165,7	13 153,2	10 011,7	-3 141,5
Receita Capital	2 629,8	2 629,8	1 072,0	-1 557,7
<b>Despesa efetiva</b>	<b>72 145,3</b>	<b>77 014,4</b>	<b>72 650,1</b>	<b>-4 364,3</b>
Despesa Corrente	66 246,8	70 984,9	67 031,2	-3 953,7
Despesa de Capital	5 898,5	6 029,5	5 618,9	-410,6
<b>Saldo Global</b>	<b>-5 367,9</b>	<b>-14 450,0</b>	<b>-13 614,0</b>	<b>835,9</b>
<i>(em percentagem do PIB)</i>	<i>-2,5</i>	<i>-7,2</i>	<i>-6,7</i>	<i>0,5</i>

Nota: O quadro evidencia os valores de previsão implícitos ao Orçamento do Estado para 2020 e ao Orçamento Suplementar para 2020 e de execução verificada.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

### ***Evolução das Receitas da Administração Central***

De acordo com o relatório da CGE 2020, «a evolução da receita consolidada efetiva da AC registou uma variação negativa de 5,8%, influenciada especialmente pelo desempenho da receita fiscal, tendo também ocorrido uma diminuição, embora menos saliente, na receita não fiscal e não contributiva», acrescentando-se que «as contribuições para sistemas de proteção social apresentaram uma ligeira melhoria».

Quadro 33 — Evolução da receita consolidada da Administração Central

(milhões de euros)

Designação	Execução orçamental		Variação em 2020/2019	
	2019	2020	Valor	%
<b>Receita fiscal:</b>	<b>46 666,7</b>	<b>43 782,7</b>	<b>-2 884,0</b>	<b>-6,2</b>
Impostos diretos	19 870,8	19 153,9	-716,9	-3,6
Impostos indiretos	26 795,9	24 628,8	-2 167,1	-8,1
<b>Contribuições para sistemas de proteção social</b>	<b>4 047,7</b>	<b>4 169,6</b>	<b>121,9</b>	<b>3,0</b>
<b>Receita não fiscal e não contributiva:</b>	<b>11 979,7</b>	<b>11 083,8</b>	<b>-896,0</b>	<b>-7,5</b>
Taxas, multas e outras penalidades	3 299,8	2 758,3	-541,5	-16,4
Rendimentos da propriedade	1 139,6	887,1	-252,6	-22,2
Transferências	3 548,5	3 806,6	258,2	7,3
Venda de bens e serviços correntes (a)	2 876,9	2 513,7	-363,3	-12,6
Venda de bens de investimento	205,1	144,9	-60,2	-29,4
Restantes receitas	835,1	955,7	120,6	14,4
Diferenças de consolidação	74,7	17,5		
<b>RECEITA EFETIVA</b>	<b>62 694,2</b>	<b>59 036,1</b>	<b>-3 658,1</b>	<b>-5,8</b>

Nota: (a) A execução de 2019 foi ajustada, devido à ADSE, em 2020, ter deixado de pertencer ao Programa Orçamental Saúde, passando para o Programa Orçamental Governação, com os evidentes reflexos ao nível da consolidação na «Venda de bens e serviços correntes» no Programa Orçamental Saúde.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Resulta da análise contida no relatório ter sido relevante para a variação da receita fiscal a menor execução dos impostos indiretos face a 2019, especialmente do IVA (-1 495,5 M€ i.e. -8,4%), devido à diminuição da receita bruta, associada à contração da economia, a que se conjugou o efeito do regime de flexibilização de pagamentos, factos compensados com o decréscimo verificado nos reembolsos e restituições, em comparação com o ano anterior.

Quanto à diminuição na cobrança dos impostos diretos, observa-se que «foi preponderante a quebra na receita líquida de IRC (-1 263,7 milhões de euros, correspondendo a -20%), dominada pelo decréscimo da receita bruta, em consequência da queda nos valores dos pagamentos por conta, assim como dos valores de retenções na fonte e de autoliquidações».

Em relação à variação das contribuições para os sistemas de proteção social, «como é habitual, ela é dominada pelo que se verificou na execução orçamental das

contribuições para a CGA, desta vez com alguma relevância para o aumento da massa salarial em 2020, mesmo tendo ocorrido uma redução do número de subscritores».

O relatório acrescenta que «o desempenho da receita não fiscal e não contributiva foi claramente influenciado pelas quebras em taxas, multas e outras penalidades, em venda de bens e serviços correntes e em rendimentos da propriedade, contrabalançados especialmente com as melhorias em transferências e no agregado das restantes receitas» e que «a cobrança nas taxas, multas e outras penalidades foi afetada pelo contexto da pandemia de COVID-19 e pela consequente contração da atividade económica, sendo de evidenciar o impacto negativo causado na Infraestruturas de Portugal, SA, nomeadamente na diminuição da receita com portagens, decorrente da redução do tráfego e no Instituto dos Registos e do Notariado, IP, pela queda na arrecadação em taxas de registos civil, automóvel e predial; a redução destas receitas do SNS, é, também, consequência da dispensa da cobrança de taxas moderadoras nas consultas de cuidados de saúde primários e em exames complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos no mesmo âmbito e realizados nas instituições e serviços públicos de saúde», de onde sai reforçado o impacto transversal da pandemia nas contas públicas, seja a título direto ou indireto.

Acrescenta-se que «para o decréscimo nos rendimentos da propriedade contribuiu, em grande medida, o efeito de base dos dividendos recebidos em 2019 da Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), no valor de 158 milhões de euros, dado que em 2020 não ocorreu essa receita, na sequência de recomendações do Banco Central Europeu de que até 1 de janeiro de 2021 não sejam distribuídos dividendos referentes aos exercícios de 2019 e 2020, considerando a situação pandémica excecional, em especial a incerteza sobre os impactos da mesma na evolução da economia da zona euro».

Por outro lado, refere-se que «para a evolução positiva das transferências concorreu especialmente o aumento em 312, 1 milhões de euros (+41,1%) das transferências com origem na Segurança Social destinadas ao IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, que inclui o financiamento da medida «Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial», criada no âmbito da pandemia de COVID-19».

Em relação à diminuição da venda de bens e serviços correntes, é salientado o contributo da «quebra na receita de bilhética, decorrente da diminuição do tráfego de passageiros, tendo os impactos mais relevantes sido sentidos na CP - Comboios de Portugal, EPE (33,1%) e no Metropolitano de Lisboa, EPE (-50,6%)».

Quanto à cobrança de receita em venda de bens de investimento, e pese embora não haja nesta rubrica uma variação relevante, o relatório destaca «os efeitos de base da receita de 2019, da ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA (-73,5 milhões de euros), dado que, em 2020, não foram celebradas escrituras de venda de imóveis, e da OITANTE, SA (-51,9 milhões de euros), uma vez que o mercado imobiliário foi fortemente afetado pela pandemia de COVID-19».

Por fim, refere-se que «para a variação positiva registada nas restantes receitas contribuiu especialmente o desempenho dos subsídios recebidos da Segurança Social por parte do IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, decorrentes de financiamento de fundos europeus, para serem aplicados no âmbito da sua atividade formativa, uma vez que se verificou a intensificação do ritmo de apresentação de candidaturas e de aprovação das correspondentes despesas».

#### ***Evolução das Despesas da Administração Central***

De acordo com a CGE 2020, «a despesa efetiva e a despesa efetiva primária cresceram 9,2% e 11%, respetivamente, face ao ano homólogo», sendo que «para a evolução da despesa efetiva concorreu sobretudo o comportamento das transferências (+18,5%, contributo de 7,6 pp), principalmente a favor da Segurança Social, para financiamento das medidas excecionais e temporárias adotadas no âmbito da resposta aos efeitos da pandemia provocada pela doença COVID-19 e das despesas com pessoal (+4,3%, contributo de 1,1 pp), influenciado pelo efeito transversal dos pagamentos associados ao descongelamento progressivo das carreiras na Administração Pública e destacando-se a evolução verificada no Serviço Nacional de Saúde, em parte decorrente dos encargos associados ao combate à doença COVID-19».

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 49 — Evolução da despesa consolidada da Administração Central

(milhões de euros)

Classificação económica	Execução Orçamental		Variação Homóloga (%)	Contributo (em p.p.)
	2019	2020	2020/2019	
Despesa corrente	62 415,8	67 031,2	7,4	6,9
Despesas com pessoal	17 242,2	17 983,7	4,3	1,1
Remunerações certas e permanentes	12 356,9	12 988,2	5,1	0,9
Abonos variáveis ou eventuais	1 124,0	1 132,5	0,8	0,0
Segurança Social	3 761,3	3 863,0	2,7	0,2
Aquisição bens e serviços	9 943,4	10 213,6	2,7	0,4
Juros e outros encargos	7 771,8	7 419,3	-4,5	-0,5
Transferências correntes	26 064,3	29 927,4	14,8	5,8
Subsídios	461,9	783,0	69,5	0,5
Outras despesas correntes	919,7	677,9	-26,3	-0,4
Diferenças de consolidação	12,5	26,3		
Despesa de capital	4 106,7	5 618,9	36,8	2,3
Investimento	2 692,3	2 926,6	8,7	0,4
Transferências capital	1 367,8	2 588,3	89,2	1,8
Outras despesas capital	22,7	80,3	253,6	0,1
Diferenças de consolidação	23,9	23,8		
Despesa Efetiva Primária	58 750,6	65 230,8	11,0	9,7
<b>1. Despesa Efetiva</b>	<b>66 522,5</b>	<b>72 650,1</b>	<b>9,2</b>	
Ativos financeiros	4 725,9	3 457,4	-26,8	
Passivos financeiros	50 248,6	42 782,7	-14,9	
<b>2. Despesa não efetiva</b>	<b>54 974,4</b>	<b>46 240,1</b>	<b>-15,9</b>	
<b>3. Despesa Total consolidada (1.+2.)</b>	<b>121 496,9</b>	<b>118 890,2</b>	<b>-2,1</b>	
<b>4. Fluxos no âmbito da Administração Central</b>	<b>38 375,3</b>	<b>38 676,4</b>	<b>0,8</b>	
Aquisição de bens e serviços	5 630,1	6 488,4		
Juros	75,8	117,3		
Transferências correntes	21 929,0	23 614,0		
Subsídios	2,5	0,8		
Transferências de capital	2 140,0	2 341,8		
Diferenças de consolidação	-36,5	-50,1		
Ativos financeiros	7 571,3	4 543,5		
Passivos financeiros	1 063,1	1 620,8		
<b>5. Despesa Total não consolidada (3.+4.)</b>	<b>159 872,1</b>	<b>157 566,6</b>	<b>-1,4</b>	

Notas:

Valores consolidados no âmbito da Administração Central.

No que respeita aos ativos financeiros e aos passivos financeiros, as diferenças de consolidação identificadas não se encontram expurgadas dos agregados onde se verificam.

Os dados da execução final de 2019 correspondem aos valores publicados na respetiva Conta Geral do Estado, ajustados da transição do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P do Programa da Saúde para o Programa Governação, tal como determinado pelo Decreto-Lei nº 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, deixando a consolidação de vendas e aquisições de bens e serviços de abranger os montantes respeitantes àquela entidade.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

O relatório da CGE proporciona detalhe adicional quanto ao crescimento efetivo da despesa da AC (+9,2%), destacando nomeadamente os seguintes fatores:

- Transferências correntes e de capital (+18,5%, 13% em termos comparáveis): explicado pelos acréscimos associados a transferências no âmbito de: (i) financiamento da SS respeitante a medidas extraordinárias de apoio às famílias e empresas, em resposta aos impactos da situação epidemiológica provocada pela doença COVID-19, bem como das restantes prestações sociais; (ii) contribuição financeira para o orçamento da União Europeia, em parte resultante da crise pandémica da doença COVID-19; (iii) financiamento da AL ao abrigo da respetiva lei de finanças —para o que concorreu o crescimento da receita fiscal em 2018, que incorpora a compensação faseada prevista e a introdução de uma participação dos municípios de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, liquidado na respetiva circunscrição territorial - e ainda ao abrigo da descentralização de competências no setor da Educação; (iv) pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA, em grande medida reflexo das atualizações ordinária e extraordinária de pensões; (v) reposição da oferta de transportes públicos e PART realizadas pelo Fundo Ambiental; e (vi) redução do défice tarifário do Sistema Elétrico Nacional por parte do Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, financiada pela contribuição extraordinária sobre o setor energético;
- Despesas com pessoal (+4,3%, 4,2% em termos comparáveis): em parte refletindo o efeito da reposição faseada que se verificou ainda durante o ano anterior, respeitante ao descongelamento de carreiras e acréscimos remuneratórios iniciados em 2018 e 2019. Destacam-se ainda os acréscimos nas seguintes entidades: (i) SNS, resultado de novas admissões de profissionais de saúde, para o que concorreram os encargos decorrentes do combate à doença COVID-19; (ii) Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário, principalmente por via das contratações de pessoal docente e, em menor grau, do efeito dos encargos da entidade empregadora para sistemas de segurança social pagos em janeiro, mas referentes ao ano anterior; (iii) programa Segurança Interna, sobretudo na GNR e na PSP, em grande medida decorrente

de encargos com promoções, cursos de formação, ingresso de efetivos e pagamento de retroativos referentes aos suplementos não pagos em período de férias entre os anos de 2010 e 2018, a que acrescem os encargos com a recuperação de tempo de serviço no caso da GNR; e (iv) instituições de ensino superior, impulsionado pela contratação de novos docentes e investigadores e pela integração de trabalhadores ao abrigo do PREVPAP;

- Aquisições de bens e serviços correntes (+2,7%, +3,3% em termos comparáveis): explicado em grande medida pelo crescimento no programa Saúde, sobretudo pelo impacto da despesa associada ao combate à doença COVID-19, principalmente em equipamentos de proteção individual, testes e medicamentos, destacando-se ainda o acréscimo na execução de contratos de manutenção nas redes rodoviária e ferroviária pela Infraestruturas de Portugal e os encargos do Instituto de Gestão Financeira da Educação com manuais escolares, em virtude da medida de suspensão da sua devolução e com licenças digitais pelo alargamento, em 2020, aos alunos do 3º ciclo do ensino básico. Em sentido contrário, refletindo a situação epidemiológica que caracterizou grande parte do ano de 2020, destacou-se a diminuição nos pagamentos associados ao regime convencionado pelo Instituto de Proteção e Assistência na Doença, explicado com uma menor procura de serviços de saúde, e a redução das despesas de funcionamento das instituições de ensino superior.
- Subsídios (+69,5%): essencialmente traduzindo a execução da política pública de apoio ao emprego desenvolvida pelo IEFP em resposta aos efeitos da pandemia da doença COVID-19, nomeadamente através da medida de incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial<sup>68</sup> e, em menor grau, do programa ATIVAR.PT.
- Investimento (+8,7%): excluindo os encargos associados a concessões rodoviárias a cargo da Infraestruturas de Portugal, este agregado evidenciou um crescimento de +17,6%, principalmente em virtude dos investimentos efetuados visando o reforço da capacidade de resposta do SNS, sobretudo em equipamento médico, e, em menor grau, na construção e melhoria de instalações, em grande medida para fazer face à doença COVID-19. Destaque também para a maior execução do programa de aquisição das aeronaves KC-



390, a cargo da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, e para o pagamento do valor residual de um contrato de leasing operacional de material circulante por parte do Metropolitano de Lisboa»

Dá-se igualmente destaque aos decréscimos verificados num conjunto de rubricas, a saber:

- Juros e outros encargos (-4,5%): sobretudo devido ao comportamento dos juros e outros encargos da dívida pública direta do Estado, principalmente pela diminuição dos juros respeitantes a Obrigações do Tesouro, mas também pela redução dos juros associados aos empréstimos obtidos ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira e relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro, refletindo a evolução dos encargos associados aos Certificados do Tesouro Poupança Mais. De menor amplitude, relevou ainda o decréscimo dos juros e encargos financeiros pagos pela Infraestruturas de Portugal, PARPÚBLICA - Participações Públicas e CP - Comboios de Portugal, essencialmente em razão do termo de empréstimos obrigacionistas em 2019;
- Outras despesas correntes e de capital (-19,5%, -14,6% em termos comparáveis): em grande medida pela redução das despesas de funcionamento dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário, em virtude do encerramento das atividades letivas presenciais no primeiro semestre, e da inexistência de qualquer pagamento destes à Parque Escolar, em 2020, e pelo menor volume de regularizações de responsabilidades decorrentes das correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia, no âmbito dos apoios de fundos europeus, por parte do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

É ainda mencionada a redução por 15,9% da despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros), sendo apontados os seguintes fatores explicativos:

- Em relação aos Passivos Financeiros, a redução de 14,9% foi «sobretudo resultante da redução de reembolsos de Obrigações do Tesouro, em parte devido a um menor volume de amortizações antecipadas, e do pagamento, em 2019, de uma tranche do empréstimo concedido pelo Fundo Europeu de

- Estabilização Financeira (FEEF), no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a qual apenas atingia a maturidade em 2025. Destaque ainda para os efeitos base de 2019 da amortização de empréstimos obrigacionistas por parte da Infraestruturas de Portugal, S.A., CP - Comboios de Portugal, E.P.E., e Parvalorem, S.A., acrescendo neste último caso o reembolso total de um programa de papel comercial»,
- Já em relação aos Ativos Financeiros, o decréscimo de 26,8% (-3,3%, em termos comparáveis) decorre sobretudo do «menor volume de compras de dívida pública da zona Euro por parte do Fundo de Garantia de Depósitos, bem como [d]a não realização de aplicações financeiras pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo<sup>76</sup>, em 2020, e [d]o montante inferior de aquisições de títulos da dívida pública nacional por parte da Caixa Geral de Aposentações, I.P.», sendo referido que «estes fatores foram parcialmente compensados pelo empréstimo concedido à TAP, S.A. por parte da Direção-Geral do Tesouro e Finanças».

Por fim, o relatório menciona, a título complementar, que «a despesa com indemnizações compensatórias pagas pelo Estado a entidades públicas reclassificadas e a empresas públicas e privadas apresentou um crescimento de 29,2% face a 2019, essencialmente em virtude da evolução verificada ao nível das compensações financeiras entregues à CP - Comboios de Portugal, E.P.E. pela prestação de serviço público».

### ***Cativos e Reserva Orçamental***

Em 2020, a LOE estabeleceu um conjunto de cativações sobre as dotações de despesa aprovadas. De acordo com o relatório da CGE 2020, «este instrumento tem como objetivo adequar o ritmo da execução da despesa às reais necessidades e assegurar a existência de uma margem orçamental que permita suprir riscos e necessidades emergentes no decurso da execução».

Além do SNS e das Instituições de Ensino Superior (IES), que não se encontram sujeitos a qualquer cativo, e dos estabelecimentos de ensino básico e secundário, que não apresentam cativos no final do ano, em 2020, «atendendo às medidas extraordinárias no âmbito da Pandemia Covid-19 ficaram na generalidade excecionadas de cativos».

A gestão de cativos na AC conduziu a «um total de descativos que atingiu cerca de 66% das verbas inicialmente cativas», i.e. dos 1 025 M€ do total consolidado de cativos, 674,6 M€ foram objeto de descativação, sendo que, adicionalmente, os orçamentos das entidades foram reforçados através da utilização de 344,3 M€ da reserva orçamental. O total de cativos no final do ano de 2020 (372,6 M€) ficou cerca de 29% abaixo do registado no final de 2019 (523 M€).

A CGE 2020 informa que «os montantes de cativos no final do ano em dotações financiadas por receitas de impostos representavam 0,1% da despesa efetiva das Administrações Públicas» e que «os cativos incidentes em despesa financiada por receita própria representaram 0,2% da despesa efetiva das Administrações Públicas».

Parte importante destes cativos não tiveram efeito prático atendendo à não concretização da arrecadação da receita própria prevista inicialmente e necessária para viabilizar a execução da despesa.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 60 — Cativos e reserva iniciais e finais por agrupamento económico

(milhões de euros)

Agrupados de Despesa	Cativos				Descativações 4=1+2-3	Reserva Orçamental			Mobilização de Reserva Orçamental 8=5+6-7	Aplicação dos Descativos 8
	Iniciais	Adicionais	Finais	Inicial		Adicional	Final			
	1	2	3	5		6	7			
Despesas com o Pessoal	0,1	5,8	0,1	5,8					125,6	
Aquisição de bens e serviços	534,7	24,4	248,1	311,0					333,2	
Juros e outros encargos	0,2		0,2						0,2	
Transferências Correntes	4,8	0,1	1,0	3,8					59,0	
Subsídios	0,0		0,0							
Outras despesas correntes	0,4	0,1	0,4	0,1	453,5	2,5	111,7	344,3	130,4	
Investimento	22,1	0,8	9,8	13,1					18,0	
Transferências de capital	9,7	0,0	1,5	8,3					8,1	
Outras despesas de capital										
Ativos Financeiros										
Passivos Financeiros										
<b>Total consolidado</b>	<b>571,9</b>	<b>31,1</b>	<b>260,9</b>	<b>342,1</b>	<b>453,5</b>	<b>2,5</b>	<b>111,7</b>	<b>344,3</b>	<b>674,6</b>	
Fluxos no âmbito da AC	15,7	6,9	4,9	17,8	142,3		3,5	138,9		
dos quais incidentes em transferências do OE para SFA	15,7	6,9	4,9	17,8	142,3		3,5	138,9		
<b>Total não consolidado</b>	<b>587,6</b>	<b>38,1</b>	<b>265,8</b>	<b>359,9</b>	<b>595,9</b>	<b>2,5</b>	<b>115,2</b>	<b>483,2</b>	<b>674,6</b>	

Notas:

Os cativos iniciais foram apurados de acordo com a aplicação da disciplina orçamental prevista no artigo 4º da Lei nº 71/2018, de 31 de dezembro (mantido em vigor pelo artigo 3º da Lei nº 2/2020, de 31 de março), e incluem cativos que incidem sobre o crescimento da despesa no agrupamento de Aquisição de Bens e Serviços (225,2 milhões de euros).

Nos termos do nº 7 do artigo 4º da Lei nº 71/2018, de 31 de dezembro (mantido em vigor pelo artigo 3º da Lei nº 2/2020, de 31 de março), foram aplicados cativos adicionais no decorrer da execução orçamental. De acordo com aquela norma, o reforço de dotações sujeitas a cativos no agrupamento 02 — Aquisição de bens e serviços podia ser realizado com autorização do membro do Governo competente em razão da matéria, desde que fosse efetivada uma cativação adicional.

No que concerne aos cativos adicionais nos restantes agrupamentos económicos, decorreram do estabelecido no artigo 5º do Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho.

A utilização dos descativos evidencia a rubrica de classificação económica na qual os mesmos foram aplicados, correspondendo a valores não consolidados.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

### Conta da Segurança Social

Em 2020, de acordo com o relatório da CGE 2020, a receita efetiva da Segurança Social registou um acréscimo de 8,9% em relação ao período homólogo de 2019, situando-se nos 32 145,8 M€. Já a despesa efetiva aumentou por 12,5% em relação ao mesmo período do ano de 2019, perfazendo 30 014,3 M€.

O aumento da receita efetiva é explicado por um conjunto de fatores, a saber:

- Um aumento de 32,7% nas «Transferências correntes da Administração Central», relativamente a 2019, para a qual contribuiu designadamente o incremento das transferências para o cumprimento do financiamento da Lei de Bases da Segurança Social em 1,7%, bem como as transferências do OE no

- âmbito das medidas excecionais e temporárias associadas à pandemia da doença COVID-19;
- O acréscimo de 180,8 M€ face a 2019 da receita obtida com a transferência do «Adicional ao IMI», visando o financiamento do FEFFS;
  - O aumento das transferências correntes da União Europeia (FSE e FEAC) por 13,9% face a 2019;
  - A atualização da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), nos termos do Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 de novembro, que veio alargar a base de incidência favorável à evolução das contribuições e quotizações para a Segurança Social.

De acordo com o relatório da CGE 2020, o efeito positivo da atualização da RMMG sobre a receita «contrasta com os efeitos desfavoráveis da contração do mercado de trabalho, em consequência da propagação da doença da COVID-19, sobre a receita de contribuições».

Refere-se ainda, em sentido contrário, que «a receita de contribuições e quotizações contribuiu negativamente para a evolução da receita do Sistema de Segurança Social, em 2020, contabilizando (-) 0,7%, a que corresponde o decréscimo de (-) 135,6 milhões de euros face a 2019» ficando esta quebra «a dever-se ao impacto da pandemia de COVID-19 sobre a atividade económica no país, com uma quebra de 7,6% no PIB, e aos seus efeitos sobre o mercado de trabalho, tendo-se registado em 2020 uma redução de 99 mil empregos».

Quanto à evolução da despesa, o relatório da CGE destaca o aumento de 3,3% da despesa paga em Pensões, resultante da atualização das pensões e outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social foi efetuada nos termos do estabelecido na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, da atualização extraordinária de 10 euros por pensionista efetuada em maio de 2020 e do complemento extraordinário aplicável aos pensionistas de novas pensões de mínimos com data de início a partir de 1 de janeiro de 2019.

Concorreu igualmente para o aumento da despesa o acréscimo de 3,4% dos encargos com o Abono de família, em resultado da implementação de uma medida de apoio extraordinário no âmbito da pandemia da doença COVID-19, traduzida na aplicação do Decreto-Lei nº 37/2020, de 15 de julho.

Também o aumento da despesa com as prestações de desemprego, na ordem dos 326,8 M€, contribuiu para o aumento da despesa da Segurança Social, justificando-se este acréscimo pelo aumento abrupto do desemprego registado no IEFP em Portugal. O relatório da CGE salienta, a este respeito, que «a taxa de cobertura dos beneficiários do subsídio de desemprego, face ao número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego (novo emprego, IEFP), manteve em 2020 uma tendência crescente, com o consequente acréscimo da despesa, passando de 49,5% em 2019 para 51,1% em 2020 (numa ótica de variação mensal)».

São ainda mencionados os aumentos da despesa com Ação Social (7,9%), resultante essencialmente da atualização dos acordos de cooperação no âmbito do Compromisso de Cooperação com o Setor Social e Solidário para o Biénio 2019-2020, bem como aos apoios prestados no contexto da pandemia de COVID-19; com ações de formação profissional (maioritariamente financiadas com suporte no FSE) e outros subsídios correntes, correspondendo na sua globalidade a um acréscimo de 9,8% face a 2019; com a Administração (+1,3%), explicado sobretudo pelo aumento em da despesa com «Aquisição de bens e serviços»; com Subsídio e Complemento por Doença (+22%), refletindo principalmente o aumento do número médio mensal de dias processados, bem como o aumento da prestação média mensal; com Prestações de Parentalidade (+10,2%), resultado da evolução do número de beneficiários do subsídio parental inicial, principalmente do sistema previdencial e pelo aumento da prestação média e; com a Prestação Social para a Inclusão (+63,7 M€ face a 2019).

Refere-se, em sentido inverso, o decréscimo de 2,7% face a 2019 das pensões pagas pelo Regime Substitutivo Bancário e a diminuição de 6,6% da despesa com os complementos de pensão pagos aos trabalhadores ao serviço na CARRIS; a diminuição da despesa com o Rendimento Social de Inserção (-2,4%), refletindo a redução registada no número de beneficiários e de famílias abrangidas pela prestação; o

decrécimo da despesa com o Complemento Solidário para Idosos (-2%), à qual está associada a redução no número de beneficiários.

***Impacto da pandemia de COVID-19***

De acordo com o relatório da CGE 2020, «no exercício económico de 2020, assumiu relevância a pandemia de COVID-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que provocou inúmeros impactos diretos e indiretos à escala global, nas diversas dimensões da vida quotidiana, designadamente económicas e sociais». Neste âmbito, «foi implementado pelo Estado Português um conjunto vasto de medidas de apoio para minimizar esses impactos, que foram operacionalizadas por um leque bastante alargado de entidades públicas e privadas». O subsetor da Segurança Social «assumiu um papel de relevo no que respeita à atribuição de apoio social e económico às famílias, às empresas e às instituições do setor social e solidário», identificando-se um conjunto de medidas com maior expressão orçamental, conforme quadro seguinte.

Comissão de Orçamento e Finanças

**QUADRO CSS4 — Medidas excecionais e temporárias (Pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 e COVID-19)**

(milhões de euros)

**Impacto na Receita**

Iisenção de pagamento de TSU	517,50
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social a)	227,96
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	71,78
Adiamento, redução ou isenção de pagamento de rendas de imóveis	0,06
Dos quais:	
Redução ou isenção do pagamento de renda	0,03
Diferimento do pagamento de renda	0,03

**Impacto na Despesa**

<b>A- Subsistema Solidariedade</b>	<b>110,94</b>
Prorrogação do subsídio social de desemprego	25,14
Complemento estabilização trabalhadores layoff	58,25
Prorrogação Rendimento Social Inserção	5,77
Apoio extraordinário de proteção social	21,78
<b>B- Subsistema Proteção Familiar b)</b>	<b>82,95</b>
Apoio excepcional à família	82,95
<b>C- Sistema Previdencial - Regime de Repartição c)</b>	<b>1 406,29</b>
Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	280,03
Isolamento Profilático	62,58
Subsídios de assistência a filho e a neto	7,00
Layoff simplificado	823,20
Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional	2,56
Apoio a Situações de Desproteção Social de TI	0,05
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158,66
Prorrogação do subsídio de desemprego	28,69
Subsídio doença Covid	40,93
Prestações por doenças profissionais	2,32
Diminuição dos prazos de garantia (SD e subsídio por cessação de atividade)	0,28
<b>Total da Despesa de medidas COVID - Execução Orçamental D=(A+B+C)</b>	<b>1 600,17</b>
<b>E-Subsistema Ação Social e outras despesas indiretas neste âmbito (administração e aquisição de bens de capital)</b>	<b>23,52</b>
<b>Total do Impacto da pandemia (COVID-19 e coronavírus SARS-CoV-2) -F=(D+E)</b>	<b>1 623,69</b>

Notas:

a) Até 31 de dezembro de 2020 já se encontrava cobrado o montante de 114,5 milhões de euros.

b) Pelo facto de não se encontrar autonomizada no Orçamento da Segurança Social como despesa COVID, não se incluiu neste quadro a Prestação complementar de abono de família para crianças e jovens, nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei nº 37/2020, de 15 de julho, no montante de 26,5 milhões de euros.

c) Não se encontra nesta listagem a transferência da Segurança Social para o IEFP, no montante de 297,2 milhões de euros, para atribuição dos apoios estabelecidos no artigo 4º do Decreto-Lei nº 27-B/2020, de 19 de junho (Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial).

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP



## **PARTE V – MEDIDAS FISCAIS**

Conforme notado introdutoriamente, a crise suscitada pela doença COVID-19 conduziu à adoção de um conjunto de medidas de política pública de carácter extraordinário, designadamente no plano fiscal, com vista a apoiar e proteger os rendimentos das famílias e empresas e a estimular a criação de condições para uma recuperação progressiva e robusta do investimento e do emprego. Abaixo se elencam as principais medidas de carácter fiscal introduzidas em 2020, nos termos explanados pela CGE2020.

### **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)**

- Atualização dos escalões de IRS à taxa de inflação estimada para 2019 (0,3%);
- Atualização do mínimo de existência em função da atualização do IAS;
- Atualização das tabelas de retenção na fonte a aplicar aos rendimentos do trabalho dependente e de pensões;
- Aumento da dedução à coleta por dependente até aos 3 anos em agregados com dois ou mais dependentes, aplicável a partir do segundo filho (de 726 € para 900 €);
- Criação de incentivo IRS Jovem para jovens entre os 18 e os 26 anos traduzido na isenção de IRS de 30%, 20% e 10%, respetivamente, nos três primeiros anos de rendimentos de trabalho dependente após a conclusão de um ciclo de estudos de nível 4 (ensino secundário) ou superior, bem como na aplicação da taxa de retenção somente aos rendimentos não isentos;
- Eliminação da mais-valia pela transferência para o património empresarial de um imóvel que retorne à esfera particular, quando afeto ao arrendamento por cinco anos consecutivos;
- Agravamento do coeficiente aplicável ao alojamento local integrado em áreas de contenção fixadas pelos municípios (de 0,35 para 0,50), afetando-se o adicional desta receita ao IHRU, IP;
- Eliminação da majoração de gastos aplicável à aquisição de gás de petróleo liquefeito (GPL) para abastecimento de veículos.

### **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)**

- Aumento do limite de lucros antes de impostos, ao qual é aplicável a taxa reduzida de IRC de 17% (de 15 mil € para 25 mil €);
- Aumento do limite máximo de aplicação da taxa de IRC de 12,5% (de 15 mil € para 25 mil € de matéria coletável) para MPME que operem em territórios do Interior;
- Eliminação da obrigatoriedade de entrega do PEC;
- Majoração em 30% do montante dos gastos suportados pelas empresas com a aquisição de passes sociais em benefício dos trabalhadores;
- Eliminação do agravamento das tributações autónomas para empresas com prejuízos nos dois primeiros anos de atividade;
- Alargamento do regime de *patent box* de redução parcial de IRC aos rendimentos provenientes de contratos que tenham por objeto a cessão ou a utilização temporária dos direitos de autor sobre programas de computador, quando registados;
- Alargamento do limite máximo de lucros reinvestidos passíveis de dedução (de 10 M€ para 12 M€), do prazo de concretização do reinvestimento (de três para quatro anos), bem como do âmbito das aplicações relevantes a determinados ativos intangíveis no domínio das aquisições de tecnologia;
- Renovação do (SIFIDE II) até 2025 (ao invés de 2020) e introdução de norma anti abuso relativa a despesas elegíveis em unidades de participação de fundos, limitando a sua alienação por 5 anos;
- Alargamento do prazo para o exercício da opção de compra pelo sujeito passivo de ativos adquiridos em regime de locação financeira (de cinco para sete anos), contado da data da aquisição de que depende a dedução à coleta do IRC prevista na DLRR;
- Eliminação da majoração de gastos aplicável à aquisição de GPL para abastecimento de veículos;
- Alargamento do primeiro escalão de tributações autónomas para viaturas ligeiras de passageiros e de mercadorias e motos ou motocicletas não elétricas (de 25 mil € para 27,5 €);

- Reinstauração do Crédito Fiscal Extraordinário de Investimento, criando uma dedução à coleta de IRC correspondente a 20% das despesas de investimento realizadas no segundo semestre de 2020 e no primeiro semestre de 2021, até um limite de 5 M€, utilizável por um período máximo de cinco exercícios, com a obrigação de manutenção de postos de trabalho durante o período de utilização do crédito fiscal, com um mínimo de três anos;
- Suspensão da aplicação do agravamento das tributações autónomas devidas pelas empresas com prejuízo fiscal em 2020 que tenham apurado lucros em anos anteriores;
- Desconsideração dos anos de 2020 e 2021 para efeitos de contagem do prazo de utilização dos prejuízos fiscais vigentes em 1 de janeiro de 2020, alteração do prazo de reporte dos prejuízos fiscais relativos a 2020 e a 2021 (de cinco para 12 anos), bem como alargamento em 10% do limite de dedução, quando nestes estejam em causa prejuízos fiscais de 2020 e 2021;
- Admissão da transmissão de prejuízos fiscais nas aquisições de participações sociais de PME que tenham passado a ser consideradas «empresas em dificuldades» em 2020, 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 três anos;
- Desconsideração do 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 três anos, dispensando, durante o mesmo período, a aplicação de derrama estadual (quando aplicável) nas concentrações de PME realizadas em 2020.

#### **Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)**

- Aplicação de taxas de IVA diferenciadas em função de escalões de consumo de eletricidade, aplicando a taxa intermédia de 13% o consumo mensal até 100 kWh nos contratos incluídos na Baixa Tensão (BTN), até uma potência contratada de 6,9 kVA (limite da tarifa social de energia) e majorando em 50% o escalão de consumo (150 kWh) para famílias numerosas;

- Tributação à taxa normal de IVA de 23% das entradas em espetáculos tauromáquicos;
- Aplicação da taxa reduzida de IVA de 6% nas prestações de serviços de visita a edifícios classificados de interesse nacional, público ou municipal e a museus, bem como às entradas em jardins zoológicos, botânicos e aquários públicos e na aquisição de águas residuais tratadas;
- Criação do «IVA da Ciência», que possibilita a restituição do IVA pago pelos centros de investigação científica sem fins lucrativos com a aquisição de instrumentos, equipamentos e reagentes no âmbito da sua atividade de I&D;
- Devolução aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares do IVA deduzido com as despesas efetuadas para as necessidades diretas dos participantes (e.g. transportes, viagens de negócio, portagens, alojamento, alimentação, bebidas, despesas de receção e despesas com imóveis destinados à receção);
- Alargamento da possibilidade de certificação da regularização do IVA quando não exceda 10 mil euros por declaração periódica a contabilistas certificados;
- Redução temporária para a taxa reduzida de IVA de 6% na aquisição de álcool-gel e máscaras de proteção respiratória;
- Isenção de IVA nas importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2, quando adquiridos pelo Estado, organismos com fins caritativos ou filantrópicos e estabelecimentos de investigação científica.

#### **Impostos especiais de consumo (IEC)**

- Atualização das taxas em regra em 0,3%, com exceção dos novos produtos de tabaco (tabaco aquecido e tabaco eletrónico), os quais são atualizados em 3,3% (taxa de crescimento do PIB nominal previsto para 2020);
- Desvalorização do elemento ad valorem da tributação sobre o tabaco, diminuição do número de produtos enquadráveis no imposto mínimo, bem como atualização das taxas incidentes sobre tabaco aquecido e cigarros eletrónicos à taxa de crescimento do PIB nominal (correspondente a 3,3%);

- Atualização de 0,3% da taxa aplicável a alguns produtos sujeitos a imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (IABA);
- Manutenção do Adicional às taxas de ISP;
- Prossecução da eliminação faseada da isenção de ISP e do Adicionamento sobre emissões de CO<sub>2</sub> no produto de eletricidade através de carvão e coque de carvão (aplicação de taxa de 50% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>), do fuelóleo (aplicação de taxa de 25% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>) e do gás natural (aplicação de taxa de 10% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>).

#### **Imposto sobre Veículos (ISV) e Imposto Único de Circulação (IUC)**

- Eliminação da isenção de ISV dos veículos táxis e veículos afetos à atividade de aluguer movidos a GPL;
- Atualização em 0,3% da componente cilindrada do ISV;
- Introdução de novas tabelas de cálculo da componente ambiental do ISV e de IUC, para incorporar a transição na homologação de consumos e emissões de adaptação realizados ao abrigo do «Procedimento Global de Testes Harmonizados de Veículos Ligeiros» (Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure — WLTP) e adaptação das isenções condicionadas a limites de CO<sub>2</sub> para adequá-las às medições WLTP;
- Atualização das taxas de IUC à taxa de 0,3% e das tabelas e adaptação das regras do imposto ao novo sistema de medição de CO<sub>2</sub>;
- Manutenção do Adicional de IUC sobre os veículos a gasóleo enquadráveis nas categorias A e B;
- Restrição da isenção de IUC aplicável aos automóveis e motociclos que constituam peças de museus públicos a veículos que tenham mais de 30 anos, em convergência com a classificação como veículos clássicos noutros diplomas legais.

### **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)**

- Introdução de um novo escalão de tributação em IMT para as aquisições de valor superior a 1 milhão de euros (taxa de 7,5% ao invés de 6%);
- Introdução de regra de repartição de receita entre municípios caso um prédio urbano se localize em múltiplos municípios.

### **Contribuições extraordinárias**

- Prorrogação para o ano de 2020 da Contribuição sobre o Setor Bancário, Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético e Contribuição Extraordinária sobre a indústria farmacêutica;
- Criação de um Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário incidente sobre o passivo deduzido de fundos próprios e depósitos garantidos (taxa de 0,02%) e sobre o valor nominal dos derivados fora de balanço (taxa de 0,00005%);
- Criação de Contribuição Extraordinária sobre os Fornecedores da Indústria de Dispositivos Médicos do SNS incidente sobre o valor total das aquisições de dispositivos médicos e dispositivos médicos para diagnóstico in vitro às entidades do SNS.

### **Outras alterações**

- Suspensão temporária dos processos de execução fiscal e da obrigatoriedade de efetuar pagamentos no âmbito de planos prestacionais;
- Inclusão das dívidas fiscais e à Segurança Social, cujo facto tributário tenha ocorrido entre 9 de março e 30 de junho de 2020, nos planos de recuperação de empresas em insolvência/PER/RERE, sem exigência de garantias adicionais e com possibilidade de pagamento até ao limite máximo de prestações em falta do plano aprovado;
- Medidas de flexibilização do cumprimento das obrigações de pagamento de impostos (incluindo entrega do IVA e de retenções na fonte), no âmbito de medidas de apoio à economia decorrentes dos efeitos da pandemia.

## PARTE VI – SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

O impacto da pandemia da doença COVID-19 fez-se sentir, também, no setor empresarial do Estado (SEE), **sobretudo no setor da saúde e dos transportes**, tendo sido necessária a implementação de medidas extraordinárias e de caráter urgente nestes domínios.

No setor da saúde, a CGE2020 identifica como variáveis mais relevantes o reforço de pessoal, através da contratação de profissionais para os hospitais e centros de saúde, e a criação de um subsídio de risco mensal para os profissionais do SNS que lidem com doentes de COVID-19.

Nos transportes, refere-se a continuidade da melhoria da qualidade do serviço público prestado a passageiros através da necessária manutenção e conservação mediante a retoma do investimento a médio e longo prazos na infraestrutura e em material circulante, sem prejuízo da manutenção da sustentabilidade económica e financeira das empresas do SEE.

A CGE2020 alude ainda ao impacto significativo da pandemia no decréscimo das receitas comerciais, que não foi proporcionalmente acompanhado por redução dos gastos, tendo os resultados operacionais do SEE diminuído consideravelmente face ao ano anterior, influenciados fortemente pelos setores da saúde e dos transportes.

**Quadro 9 — Evolução dos resultados 2019-2020: empresas públicas não financeiras (EPNF)**

(milhões de euros)

Resultado das EPNF	2019	2020	Variação 2020/2019	%
<b>Sector da Saúde</b>				
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	-1 239	-1 771	-533	-43,0
Resultado Líquido do Exercício	-777	-811	-34	-4,4
<b>EBITDA</b>	<b>-641</b>	<b>-675</b>	<b>-34</b>	<b>-5,3</b>
<b>Grupo Parpública</b>				
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	220	137	-82	-37,6
Resultado Líquido do Exercício	186	131	-55	-29,5
<b>EBITDA</b>	<b>233</b>	<b>155</b>	<b>-78</b>	<b>-33,6</b>
<b>Total das EPNF sem Sector da Saúde e Parpública</b>				
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	362	10	-352	-97,2
Resultado Líquido do Exercício	-19	-268	-249	-1345,8
<b>EBITDA</b>	<b>1 090</b>	<b>695</b>	<b>-395</b>	<b>-36,3</b>

**Notas:**

Incluídas as empresas da carteira principal do Estado e participadas da PARPÚBLICA.

As contas de 2020 de algumas empresas são provisórias.

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças



## PARTE VII – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No ano de 2020, os encargos líquidos das AP com os contratos de Parceria Público-Privada (PPP) ascenderam a 1 475,3 M€, registando uma diminuição de 2,8% face a 2019 (-42,3 M€).

De acordo com a CGE2020, esta variação decorreu essencialmente da redução verificada no setor da saúde (-109,8 M€), parcialmente mitigada por um aumento dos encargos líquidos com o setor rodoviário (+69,4 M€), em grande medida motivada por uma importante diminuição das receitas obtidas.

Quadro 14 — Encargos com as Parcerias Público-Privadas: execução de 2020 versus 2019

*(milhões de euros)*

Parcerias	Execução (*)		Variação homóloga 2020 vs 2019	
	2019	2020	Valor	%
<b>Rodoviárias</b>	<b>1 040,9</b>	<b>1 110,3</b>	<b>69,4</b>	<b>6,7</b>
encargos brutos	1 424,9	1 418,2	-6,7	-0,5
receitas	384,0	307,9	-76,1	-19,8
<b>Ferrovias</b>	<b>49,1</b>	<b>47,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,9</b>
<b>Saúde</b>	<b>427,5</b>	<b>317,7</b>	<b>-109,8</b>	<b>-25,7</b>
<b>Aeroportuário</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 517,5</b>	<b>1 475,3</b>	<b>-42,3</b>	<b>-2,8</b>

Nota: (\*) Valores com IVA incluído, quando aplicável.

Para efeitos de comparabilidade foi excluído da execução de 2019 o setor da segurança, por via da entrada do SIRESP na carteira principal de participações da DGTF.

Fonte: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras das Parcerias Público-Privadas

## PARTE VIII – DÍVIDA

O **saldo da dívida direta do Estado** (antes de *swaps*), apurada numa ótica de contabilidade pública, cifrou-se em 268,3 mil milhões de euros no final de 2020, o que representa um aumento de 17,3 mil M€ face a 2019. O aumento observado resulta essencialmente do aumento do saldo de Obrigações do Tesouro (OT) e do empréstimo ao abrigo do instrumento europeu SURE, parcialmente compensados pelo decréscimo da dívida de curto prazo.

Em 2020, a **principal fonte de financiamento líquido** da República foi a emissão de dívida de médio e longo prazos, decorrente sobretudo da emissão líquida de OT, cujo peso relativo no saldo de dívida aumentou de 52,1% em 2019 para 55,3% no final de 2020. Incluindo o saldo de OTRV e de MTN (em euros e em outras moedas), o peso relativo da dívida transacionável de médio e longo prazo fixou-se em 59,1%, face a 56,2% em 2019.

O **peso dos instrumentos de retalho** (CA e CT) registou um ligeiro decréscimo, ao passar de 11,6% para 11,1% no final de 2020, refletindo sobretudo o comportamento de outros instrumentos de dívida, que aumentaram em valor absoluto, diminuindo assim o peso dos instrumentos de retalho.

A diminuição registada na **dívida de curto prazo** (em euros) decorre essencialmente da evolução das emissões líquidas de CEDIC e, em menor grau, da redução do stock de Bilhetes do Tesouro e das contrapartidas das contas-margem recebidas no âmbito de derivados financeiros.

Já o peso relativo dos **empréstimos do PAEF** diminuíram de 19,8% para 18,5%, em resultado do aumento de outras componentes da dívida, já que, em valor absoluto, estes empréstimos não registaram qualquer variação. Ainda assim, com o primeiro desembolso do empréstimo ao abrigo do instrumento SURE em 2020, o peso global dos empréstimos oficiais no stock de dívida manteve-se sensivelmente inalterado, fixando-se em 19,6%.

Comissão de Orçamento e Finanças

O saldo da dívida direta do Estado após cobertura cambial aumentou por 17,6 mil M€, situando-se em 268 mil M€, o que reflete o efeito cambial favorável da cobertura de derivados, que ascendeu a 288 M€.

A **Garantia de Carteira** foi um instrumento através do qual a República Portuguesa assegurou, até ao limite de 2 800 M€, o cumprimento das obrigações assumidas pelas instituições financeiras nacionais (em 31 de dezembro de 2019 - NOVO BANCO e BCP), enquanto garantes ou mutuárias de financiamentos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), com maturidade em 27 de junho de 2020, **não tendo o Estado suportado qualquer risco com esta operação, uma vez que a maioria das operações beneficiava de garantias bancárias.**

Relativamente às **garantias prestadas pelo Estado a outras entidades**, o montante total da dívida garantida pelo Estado (responsabilidades efetivas), a 31 de dezembro de 2020, ascendia a cerca de 14 483,1 M€, dos quais a principal componente se concentra nas operações contratadas pelas entidades reclassificadas no perímetro das AP.

Quadro 18 — Garantias concedidas a outras entidades

(milhões de euros)

Beneficiário da Garantia	Montante Garantido*	% relativa	Amortizações até 31-12-2021	Amortização 2021/2025***	Variação % do montante garantido (2021-2025)
<b>Entidades reclassificadas</b>	<b>6 690,27</b>	<b>58,3%</b>	<b>568,15</b>	<b>2 889,73</b>	<b>-43,2%</b>
INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL	1 933,59	16,8%	129,29	1 058,55	-54,7%
METROPOLITANO DE LISBOA	1 546,37	13,5%	199,30	746,37	-48,3%
PARVALOREM	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,0%
PARQUE ESCOLAR	841,86	7,3%	49,97	295,66	-15,1%
CP	56,33	0,5%	23,80	56,33	-100,0%
METRO DO PORTO	507,12	4,4%	114,68	473,20	-93,3%
FUNDO DE CONTRAGARANTIA MÚTUA	1 455,52	12,7%	0,00	0,00	0,0%
FUNDO DE RESOLUÇÃO	199,54	1,7%	18,00	199,54	-100,0%
EDIA	149,95	1,3%	33,12	60,07	-40,1%
PARLUPS	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,0%
<b>Entidades não reclassificadas</b>	<b>1 210,61</b>	<b>10,5%</b>	<b>162,37</b>	<b>751,02</b>	<b>-62,0%</b>
AdP	1 110,61	9,7%	62,37	651,02	-58,6%
STCP	100,00	0,9%	100,00	100,00	-100,0%
Outras**	1 167,77	11,9%	39,28	170,99	-12,5%
<b>Regiões Autónomas</b>	<b>2 214,45</b>	<b>19,3%</b>	<b>115,95</b>	<b>1 027,97</b>	<b>-46,4%</b>
Região Autónoma da Madeira	2 193,86	19,1%	113,59	1 016,20	-46,3%
APRAM	20,59	0,2%	2,35	11,76	-57,1%
<b>TOTAL</b>	<b>11 483,09</b>	<b>100,0%</b>	<b>885,75</b>	<b>4 839,70</b>	<b>-42,1%</b>

Notas:

\* Montante garantido à data de 31 de dezembro de 2020.

\*\* Disperso por cerca de 31 entidades públicas, na sua maioria não reclassificadas, privadas e países objeto da cooperação portuguesa.

\*\*\* Amortizações a ocorrer entre 01 de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2025.

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Quanto às responsabilidades vivas com garantias do **Fundo de Contragarantia Mútuo**, estas situavam-se em 8 827 M€ no final de 2020, sendo que 6 330 M€ foram garantias concedidas no âmbito das **medidas de combate à COVID-19**.

**Quadro 19 — Responsabilidades vivas do Fundo de Contragarantia Mútuo**

(milhões de euros)

Linha de crédito/Produto	Responsabilidades Vivas do FCGM (Carteira viva do FCGM)
Linha de apoio a fundo de maneiio e tesouraria Capitalizar 2018 – COVID-19	269
Linha de Apoio à Economia COVID-19	5 053
Linha de Apoio à Economia COVID-19 MPE	696
Linha Específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110
Linha de Crédito Investe RAM Covid-19	61
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5
Linha Garantias Financeiras COVID 19	63
Linha Sector Social COVID 19	73
<b>Total Garantias COVID</b>	<b>6 330</b>
<b>Total Garantias não COVID</b>	<b>2 497</b>
<b>Total de garantias COVID e não COVID</b>	<b>8 827</b>

Fonte: Fundo de Contragarantia Mútuo, Ministério das Finanças

A **dívida das AP**, na ótica de Maastricht, ascendeu a 270,5 mil M€, situando-se em 133,6% do PIB, o que representa um aumento de 16,8 pp face aos 116,8% registados no final de 2019. A **dívida pública líquida de depósitos** das AP apresentou comportamento idêntico, ainda que o aumento tenha sido menos expressivo (11,7 pp do PIB), salientando-se que, apesar dos depósitos das AP terem vindo a reduzir-se até 2019 (6,8% do PIB), o seu valor aumentou em 2020 para 11,8% do PIB.

Quadro 85 — Dívida Pública: detalhe por instrumento — posições em fim de período

(milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020	Varição 2020-2019
Dívida na ótica de Maastricht	247 175	249 260	249 977	270 492	20 514
% PIB	126	121	117	134	17
Numerário e depósitos	29 462	30 798	31 808	33 062	1 254
Títulos exc. ações, exc. derivado	142 151	149 328	151 636	169 255	17 619
Curto prazo	15 400	13 265	11 245	10 762	-483
Longo prazo	126 751	136 063	140 391	158 493	18 102
Empréstimos	75 561	69 134	66 533	68 174	1 641
Curto prazo	1 446	1 283	1 498	1 291	-207
Longo prazo	74 115	67 851	65 035	66 883	1 848

Fonte: Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística — 1ª notificação de 2021 do Procedimento dos Défices Excessivos, abril de 2021

O aumento do rácio da dívida pública em 2020 é explicado em grande medida pelo efeito dinâmico, com um contributo de 9,5 pp do PIB, em que o impacto da queda do PIB nominal representou 6,6 pp do PIB, e, em menor grau, o peso dos juros, com um contributo de 2,9 pp do PIB. Contribuíram ainda os ajustamentos défice-dívida (4,5 pp do PIB), via aumento dos depósitos das AP (4,7 pp do PIB), e o défice primário (2,8 pp do PIB).

As necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado, apuradas na ótica da contabilidade pública, ascenderam a 16,8 mil M€, com um aumento de aproximadamente 7,3 mil milhões de euros em relação a 2019. Esta evolução é essencialmente justificada pelo incremento do défice orçamental do subsector Estado em contabilidade pública (em 8,3 mil M€), que se fixou em torno de 12,2 mil M€, refletindo o impacto na economia e nas contas públicas da pandemia de COVID-19 («Quadro 70 — Necessidades e fontes de financiamento do Estado: evolução»)

As amortizações de dívida fundada totalizaram 36,8 mil milhões de euros, um valor inferior em 3,6 mil milhões de euros ao observado em 2019. Esta evolução ficou sobretudo a dever-se à componente de dívida de médio e longo prazos (-4,3 mil M€), nomeadamente OT (-2,3 mil M€), atento o menor volume transacionado em operações de troca. Assim, as necessidades brutas de financiamento ascenderam a 53,6 mil milhões de euros, um incremento de 3,7 mil M€ face ao ano anterior.

Comissão de Orçamento e Finanças

O financiamento fundado em 2020, numa perspetiva de ano civil, ascendeu a 56,6 mil M€, dos quais 1,6 mil M€ foram alocados ao orçamento de 2019 por via do período complementar. As emissões de dívida fundada relativas ao orçamento de 2020 fixaram-se em 55 mil M€, resultando num saldo de financiamento a transitar para o orçamento de 2021 de aproximadamente 1,5 mil M€.

Quadro 70 — Necessidades e fontes de financiamento do Estado: evolução

*(milhões de euros)*

	Execução Orçamental			Variação homóloga 2020 vs 2019	
	2018	2019	2020	Valor	%
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>					
Défice orçamental	7 339	9 499	16 790	7 291	76,8
Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto receita de privatizações)	3 666	3 940	12 204	8 265	209,8
Reforço da estabilidade financeira	3 673	5 559	4 585	-974	-17,5
Dotação para o FRDP					
Transferência de saldo de gerência da ADSE					
Receita de privatizações (-)					
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (dívida fundada)</b>	<b>37 320</b>	<b>40 449</b>	<b>36 841</b>	<b>-3 608</b>	<b>-8,9</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	1 697	3 876	3 987	111	2,9
Dívida de curto prazo em euros	20 690	21 697	22 327	630	2,9
Dívida de médio e longo prazo em euros	9 824	14 815	10 530	-4 284	-28,9
Dívida em moedas não euro	5 515	86	86	-86	-100,0
Fluxos de capital de swaps (liq.)	-406	-25	-3	21	-87,0
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1 + 2)</b>	<b>44 659</b>	<b>49 948</b>	<b>53 631</b>	<b>3 683</b>	<b>7,4</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>45 429</b>	<b>50 087</b>	<b>55 117</b>	<b>5 030</b>	<b>10,0</b>
Saldo de financiamento de orçamentos anteriores	564	723	108	-615	-85,1
Emissões de dívida no próprio ano	44 865	47 811	55 009	7 198	15,1
Emissões de dívida no período complementar		1 553		-1 553	-100,0
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTES (4 - 3 + 6)</b>	<b>723</b>	<b>108</b>	<b>1 501</b>	<b>1 393</b>	<b>1 293,1</b>
Depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira					
Saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes	723	108	1 501	1 393	1 293,1
p.m. 6. Discrepância estatística	-4	-31	15	46	-147,8
<b>p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (dívida fundada)</b>	<b>44 865</b>	<b>47 811</b>	<b>56 562</b>	<b>8 751</b>	<b>18,3</b>
Relativas ao orçamento do ano anterior (período complementar)			1 553	1 553	
Relativas ao orçamento do ano	44 865	47 811	55 009	7 198	15,1

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.

Em 2020, o endividamento líquido direto do Estado (excluindo dívida contraída junto de entidades da Administração Central) ascendeu a 21 mil M€. Por seu turno, o endividamento líquido dos SFA junto de entidades externas à AC foi negativo (cerca de -1 mil M€).

Assim, o **acrécimo de endividamento líquido global direto**, incluindo o pré-financiamento efetuado para o ano seguinte, fixou-se em 19,9 mil M€ em 2020, um valor inferior ao limite máximo de 32 mil M€ acima mencionado.

Tendo em consideração que o saldo de financiamento da AC a transitar para 2021 ascendeu a 9,9 mil M€, o acréscimo de endividamento, excluindo pré-financiamento do ano seguinte, foi de 10 mil M€, cumprindo-se assim o limite excluído desta componente, que, como atrás referido, ascendia a 13 mil M€.

Em 2020, a **despesa relacionada com juros e outros encargos da dívida pública** ascendeu a 6,9 mil M€, o que compara com uma previsão inicial, inscrita no OE2020, de 7,2 mil M€. O desvio favorável face ao OE2020 decorre sobretudo da **não materialização de riscos relacionados com as condições de financiamento**, num ano marcado por circunstâncias excecionais, assim como da **menor despesa com outros encargos face à estimativa inicial**.

Comissão de Orçamento e Finanças

**Quadro 76 — Juros e outros encargos da dívida direta do Estado por instrumento**

(milhões de euros)

	Total 2020		Desvio face ao OE2020
	OE2020	Exec.	
<b>Juros da dívida pública</b>	<b>7 037</b>	<b>6 837</b>	<b>-200</b>
Bilhetes do Tesouro	-47	-49	-2
Obrigações do Tesouro	4 747	4 716	-31
Empréstimos PAEF	1 052	990	-61
Certificados de Aforro e do Tesouro	794	715	-79
CEDIC / CEDIM	20	22	1
Outros	472	443	-29
<b>Comissões</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>-20</b>
Empréstimos PAEF	14	14	0
Outros	86	65	-20
<b>Juros e outros encargos pagos</b>	<b>7 137</b>	<b>6 917</b>	<b>-220</b>
Juros recebidos de aplicações	43	8	-35
<b>Juros e outros encargos líquidos</b>	<b>7 180</b>	<b>6 925</b>	<b>-256</b>

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.



## PARTE IX – PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO E PAGAMENTO EM ATRASO

Em 2020, os pagamentos em atraso das entidades públicas diminuíram por 58 M€ mantendo-se a tendência descendente desde 2017. Este padrão deveu-se sobretudo à diminuição verificada nos hospitais EPE (-109 M€), que registaram o valor mais baixo desde o início do reporte em 2011, tendo este efeito sido parcialmente atenuado pelo aumento verificado na Administração Regional (53 M€). O resultado obtido deve-se sobretudo ao esforço de regularização de dívidas de anos anteriores no SNS, sendo de destacar as dotações de capital que se realizaram nos hospitais EPE em 2020 especificamente para este efeito.

Quadro 87 — Pagamentos em atraso

*(milhões de euros)*

Subsector	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varição {11}-{10}
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)-(10)
<b>Administrações Públicas</b>											
Admin. Central excl. Subsector da Saúde	162	58	30	23	15	17	15	18	22	26	4
Subsector da Saúde	214	23	10	7	4	6	7	2	3	3	0
Hospitais FPF	1 616	714	611	554	451	544	817	484	756	147	-109
Entidades públicas reclassificadas	58	29	102	3	15	13	12	12	31	25	-6
Administração Local	1 648	1 274	671	461	259	162	109	96	59	59	0
Administração Regional	1 129	938	523	516	194	120	98	100	72	125	53
<b>Total AP</b>	<b>4 827</b>	<b>3 036</b>	<b>1 947</b>	<b>1 562</b>	<b>938</b>	<b>862</b>	<b>1 079</b>	<b>712</b>	<b>444</b>	<b>385</b>	<b>-58</b>
<b>Total consolidado</b>											
<b>4 704</b>	<b>2 959</b>	<b>1 911</b>	<b>1 538</b>	<b>920</b>	<b>851</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>382</b>	<b>-58</b>	
<b>Outras entidades públicas</b>											
Empresas públicas não reclassificadas	20	33	1	1	1	3	1	0	0	0	0
<b>Total das entidades públicas</b>	<b>4 724</b>	<b>2 992</b>	<b>1 913</b>	<b>1 539</b>	<b>921</b>	<b>854</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>383</b>	<b>-58</b>

Nota: Pagamentos em atraso: dívidas por pagar há mais de 90 dias -- stock no final do período.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração Central do Sistema da Saúde, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores

Quanto aos **prazos médios de pagamento a fornecedores (PMP)**, a CGE 2020 refere que, por não haver informação disponível relativamente à Administração Local por força do processo de transição dos municípios para o SNC-AP, não é possível apurá-los para a totalidade das entidades públicas.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 88 — Prazos médios de pagamento das entidades públicas por subsetor

(milhões de euros)

Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)													
	2020	2020	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administração Central	344	83%	49	51	43	48	65	47	27	23	22	27	26	24	28	28
Administração Regional	2	1%	189	126	127	174	535	1 098	743	205	227	171	102	91	101	108
Administração Local	-	-	96	77	87	100	112	128	89	54	50	40	31	28	22	n.d.
Sector Empresarial do Estado	69	17%	118	98	82	120	163	172	175	158	120	111	140	122	111	90
PMP Total das Entidades Públicas	n.d.	n.d.	89	76	71	91	132	142	110	76	68	64	64	57	53	n.d.
por memória:	54	13%														
Unidades de Saúde <sup>(1)</sup>	54	7%	129	112	88	132	180	177	142	127	105	124	140	124	113	95

Notas:

(1) Inclui todos os organismos do Serviço Nacional de Saúde, inseridos quer no subsetor «Administração Central» quer no subsetor «Empresas Públicas».

(2) A informação do ano de 2020 relativa ao subsetor da Administração Local, fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais, não se encontra disponível, situação que decorre do processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico — SNC-AP —, sendo de referir que, no nº 2 do artigo 132º da Lei do Orçamento do Estado para 2021 está previsto que a prestação de contas relativa ao exercício de 2020 da Administração Local possa ser efetuada até 31 de maio de 2021, considerando os atrasos na implementação do novo sistema contabilístico.

(3) Valores revistos para 2019 para a Administração Regional (102), Administração Local (28) e Setor Empresarial do Estado (112), tendo perfazido um prazo médio de pagamento total de 57 dias.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração Central do Sistema da Saúde, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores; cálculos do Ministério das Finanças.

## PARTE X – SALDOS DE LIQUIDAÇÃO

Em 2020, o **saldo de receitas por cobrar, ou saldo de liquidação**, ascendeu a cerca de 16,9 mil M€, ressaltando em particular a situação das receitas fiscais, registando 9,2 milhões de euros e 7 mil M€ relativos a impostos diretos e indiretos, respetivamente.

Têm particular preponderância os **saldos das receitas fiscais** (96,2% no final de 2020), bem como das receitas acessórias associadas, com destaque para os «Juros de mora» e «Juros compensatórios», não se podendo todavia inferir que não existem valores por cobrar nos outros capítulos da receita, mas tão só que a relevação orçamental da receita tem sido processada através de DUC do SGR, com a contabilização da liquidação e da cobrança com poucos dias de intervalo. Realça-se ainda que o IGCP e a DGO, e em alguns casos a AT, recorrem à figura contabilística de autoliquidação (registos nas figuras de autoliquidação e de cobrança com a mesma data-valor).

Quadro 47 – Receitas liquidadas por cobrar

*(milhões de euros)*

Designação	Em 1 de janeiro de 2020		Em 31 de dezembro de 2020		Variação em 2020	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Recetas correntes:</b>	15 875,2	99,9	16 853,9	99,9	978,6	6,2
Impostos diretos	8 392,5	52,8	9 152,6	54,3	760,1	9,1
Impostos indiretos	6 917,6	43,5	7 080,2	42,0	162,6	2,4
Taxas, multas e outras penalidades	564,2	3,6	620,7	3,7	56,5	10,0
Transferências correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Venda de bens e serviços correntes	0,9	0,0	0,4	0,0	-0,5	-55,2
Outras receitas correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>Recetas de capital:</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,8
Transferências de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Recursos próprios comunitários	13,8	0,1	16,4	0,1	2,6	18,9
Reposições não abatidas nos pagamentos	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>15 889,1</b>	<b>100,0</b>	<b>16 870,3</b>	<b>100,0</b>	<b>981,3</b>	<b>6,2</b>

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Com efeito, refere a CGE 2020 que se registou um **acréscimo dos saldos das receitas fiscais liquidadas e não cobradas no decorrer de 2020**, tendo para isso contribuído essencialmente, no que se refere aos impostos diretos, os acréscimos do IRS, de 311,6 M€, e do IRC, de 444,4 M€, e, nos impostos indiretos, o IVA, com aumento de 429,5 M€ comparativamente ao início do ano.

A CGE 2020 explicita, a este respeito, que a variação do saldo de receitas por cobrar de IRC e de IRS se encontra fortemente influenciada pelo valor da emissão, em

Comissão de Orçamento e Finanças

dezembro de 2020, de **liquidações/notas de cobrança**, dado que, sendo emitidas em dezembro, o término do seu prazo de pagamento ocorrerá já em 2021, chamando ainda a atenção para o efeito das **prestações dos planos prestacionais** cuja data limite de pagamento se verifica já em 2021.

No que respeita ao IVA, refere que o aumento poderá ser explicado pelo **arrefecimento da atividade económica em consequência da pandemia de COVID-19** e das maiores dificuldades de tesouraria dos operadores económicos em cumprirem as suas obrigações de pagamento, devendo ainda considerar-se o impacto orçamental da medida «prorrogação do pagamento do IVA» adotada no âmbito da pandemia de COVID-19, com um valor de 74,7 M€.

**No que se refere ao ISP e ao IT**, explica que o decréscimo do saldo decorre do impacto causado no saldo, a 1 de janeiro 2020, pelos despachos do SEAF, que permitiram que pagamentos cujo prazo terminava em 31 de dezembro de 2018 e de 2019 se realizassem no primeiro dia útil seguinte, isto é, no ano seguinte, sem quaisquer encargos, situação que não se verificou no final de 2020.

Por fim, nota que o decréscimo do saldo da receita por cobrar de IS está influenciado pela **anulação de uma liquidação indevida**, do ano de 2019, no montante de 120 M€.

Quadro 48 — Receitas fiscais por cobrar

(milhões de euros)

Designação	Em 1 de janeiro de 2020		Em 31 de dezembro de 2020		Variação em 2020	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Impostos diretos:</b>	<b>8 392,5</b>	<b>54,8</b>	<b>9 152,6</b>	<b>56,4</b>	<b>760,1</b>	<b>9,1</b>
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	3 649,5	23,8	3 961,2	24,4	311,6	8,5
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	4 696,7	30,7	5 141,1	31,7	444,4	9,5
Impostos diretos diversos	46,2	0,3	50,3	0,3	4,0	8,7
<b>Impostos indiretos:</b>	<b>6 917,6</b>	<b>45,2</b>	<b>7 080,2</b>	<b>43,6</b>	<b>162,6</b>	<b>2,4</b>
Imposto sobre produtos petrolíferos (ISP)	182,1	1,2	70,1	0,4	-112,0	-61,5
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	6 038,9	39,4	6 408,4	39,8	429,5	7,1
Imposto sobre veículos (ISV)	44,3	0,3	44,6	0,3	0,3	0,6
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	39,8	0,3	3,6	0,0	-36,2	-90,9
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	6,4	0,0	3,9	0,0	-2,5	-39,3
Imposto do selo	605,9	4,0	489,4	3,0	-116,5	-19,2
Impostos indiretos diversos	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	-3,6
<b>TOTAL DAS RECEITAS FISCAIS</b>	<b>15 310,1</b>	<b>100,0</b>	<b>16 232,8</b>	<b>100,0</b>	<b>922,7</b>	<b>6,0</b>
<b>Taxas, multas e outras penalidades:</b>	<b>564,2</b>	<b>100,0</b>	<b>620,7</b>	<b>100,0</b>	<b>56,5</b>	<b>10,0</b>
Taxas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-67,5
Multas e outras penalidades:						
Juros de mora	383,9	68,0	387,7	62,5	3,8	1,0
Juros compensatórios	180,1	31,9	232,7	37,5	52,6	29,2
Outras	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	4,1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>15 874,3</b>		<b>16 853,5</b>		<b>979,1</b>	<b>6,2</b>

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

## PARTE XI – PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), o qual se encontra em funcionamento desde fevereiro de 2009, apresentou, até 31 de dezembro de 2020, o total de **25 468 registos de imóveis**, inseridos por 416 entidades. Desse total, 19 337 registos dizem respeito a imóveis do tipo edificado, dos quais 15 822 (82%) constituem registos completos e 3 515 (18%) incompletos, considerando-se para este efeito completos os registos que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas). Por seu turno, 6 131 do total de registos inseridos correspondem a terrenos, sendo que, desses, 5 582 (91%) constituem registos completos e 549 (9%) incompletos.

Quadro 101 — Registos de imóveis no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado em 2020

*(unidades)*

TIPO DE REGISTOS	TOTAIS	%
<b>EDIFICADO</b>	<b>19 337</b>	<b>100%</b>
Registos Completos	15 822	82%
Registos Incompletos	3 515	18%
<b>TERRENOS</b>	<b>6 131</b>	<b>100%</b>
Registos Completos	5 582	91%
Registos Incompletos	549	9%
<b>TOTAL</b>	<b>25 468</b>	

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

O aumento do total de imóveis, bem como das entidades aderentes ao SIIE, é justificado por uma norma incluída na LOE 2020 (art. 294.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março), a qual prevê o mecanismo de financiamento, pelo Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), de intervenções de remoção de amianto de imóveis do domínio público e privado do Estado e de imóveis propriedade de institutos públicos e das empresas do setor empresarial do Estado. Para o efeito, é requisito obrigatório a atualização/inserção dos dados no Módulo Amianto na plataforma de inventariação SIIE pelas entidades públicas candidatas ao referido financiamento.



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**PARTE XII – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA**

Em 2020, os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram um saldo global de 2948,4 M€, o que corresponde a um acréscimo anual de 17,9%. Para este saldo global de transferências entre Portugal e a UE, contribuiu o aumento de 16,2% das transferências da UE para Portugal, i.e. +715,8 M€, e que se deve principalmente aos crescimentos de 16,6% registados no FEDER (+267,3 M€), de 15% no FSE (+136,1 M€), de 15,1% no FEADER (+76 M€), de 56,3% no montante reportado pelas entidades em PAIC (+95,6 M€) e de 44,1 M€ no Fundo de Solidariedade da UE.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 68 — Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

Designação	2018	2019	2020	Variação numérica Ano 2020 vs Ano 2019	
				Valor	%
<b>1. Transferências de Portugal para a União Europeia</b>	<b>1 784,7</b>	<b>1 904,5</b>	<b>2 173,0</b>	<b>268,5</b>	<b>14,1%</b>
Recursos Próprios Tradicionais (a) (b)	219,9	232,0	204,8	-27,2	-11,7%
Recurso Próprio IVA	304,2	302,1	302,5	0,5	0,2%
Recurso Próprio com base no RNB	1 301,5	1 307,4	1 559,8	252,4	19,3%
Compensação ao Reino Unido	104,9	105,8	134,8	29,0	27,4%
Redução do RNB da Dinamarca, Holanda, Áustria e Suécia	13,7	13,8	14,4	0,6	4,0%
Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de anos anterior	0,0	0,0	37,4	37,4	
Diversos (c)	0,2	0,0	0,0	0,0	
Restituições e Reembolsos (d)	-115,7	-10,1	-39,7	-29,5	291,9%
Despesas cobrança (e)	-44,0	-46,4	-41,0	5,4	-11,7%
<b>2. Transferências da União Europeia para Portugal (f)</b>	<b>4 588,2</b>	<b>4 405,5</b>	<b>5 121,3</b>	<b>715,8</b>	<b>16,2%</b>
FEDER (g)	1 708,6	1 606,1	1 873,4	267,3	16,6%
FSE	1 017,6	906,1	1 042,2	136,1	15,0%
FEAC	12,3	22,4	28,1	5,7	25,4%
Fundo de Coesão (h)	356,9	395,2	452,9	57,7	14,6%
Fundo de Solidariedade da UE (i)	49,2	0,8	44,9	44,1	5369,6%
FEADER (j)	480,7	502,4	578,4	76,0	15,1%
FEP/FEAMP	41,8	53,9	56,5	2,6	4,8%
FEAGA (g)	733,0	766,7	786,7	20,0	2,6%
Restituições e Reembolsos (h)	-0,2	-18,8	-7,6	11,2	-59,4%
PAIC (h) (i)	187,5	169,7	265,3	95,6	56,3%
Diversos	0,8	0,9	0,5	-0,4	-43,7%
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>2 803,5</b>	<b>2 501,0</b>	<b>2 948,4</b>	<b>447,4</b>	<b>17,9%</b>

Nota:

(a) Incluem os direitos aduaneiros e as quotizações do setor do açúcar e do glúten.

(b) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia, sendo os montantes retidos, no âmbito da Decisão em vigor, considerados despesas a título de cobrança.

(c) Inclui juros de mora respeitantes a Recursos Próprios Tradicionais e Recurso Próprio IVA.

(d) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores, nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao Reino Unido, bem como nos recursos próprios tradicionais.

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

(f) Em 2019, valores revistos face à CGE 2019. Fundos Estruturais: revisão em alta dos dados comunicados pela AD&C e IFAP — FEDER; inclui transferência relativa a Interreg IIIA, no montante de 939 580,69 euros; Fundo de Coesão inclui transferência relativa a Fundo de Coesão II, no montante de 152 470,46 euros; FEADER e Restituições e Reembolsos — o FEADER foi revisto em alta, não incluindo o valor das restituições e reembolsos no montante de 18 818 499,18 euros, passando este montante a constar na linha de restituições e reembolsos. Fundo de Solidariedade da UE: montante revisto no valor de 821 270 euros respeitante ao pré-financiamento relativo a danos provocados pelo furacão Lorenzo na RAA; PAIC: valores revistos em alta refletindo montantes apurados relativos ao Instituto Camões e, parcialmente, à Infraestruturas de Portugal e INEA, no total de 27 872 230,28 euros.

(g) Inclui medidas veterinárias.

(h) Devoluções no âmbito dos Fundos Estruturais, bem como de PAIC.

(i) Programas de Ação de Iniciativa Comunitária: corresponde a fundos europeus recebidos pelas entidades diretamente das instituições da União Europeia, sem intervenção da AD&C e do IFAP.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, AGERASMUS+ e informação proveniente das várias entidades receptoras diretas de fundos europeus.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, AGERASMUS+ e informação proveniente das várias entidades receptoras diretas de fundos europeus.

**PARTE XIII – CONCLUSÕES**

1. A Assembleia da República é o órgão constitucionalmente competente para aprovar a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social, suportando a sua apreciação no Parecer emitido pelo Tribunal de Contas.
2. No exercício do seu poder de fiscalização e controlo político sobre a execução do Orçamento e Conta Geral do Estado, incluindo da Segurança Social, a Assembleia da República procedeu às audições do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, após entrega dos respetivos Pareceres, bem como à audição do Governo.
3. Foram ainda considerados o Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental e os Pareceres Setoriais das Comissões Parlamentares Permanentes, em razão das áreas das respetivas competências.
4. A Comissão de Orçamento e Finanças considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário da Conta Geral do Estado de 2020, reservando-se a cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Palácio de S. Bento, 13 de julho de 2022.

O Deputado Relator



(Sérgio Ávila)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)