

Relatório UTAO n.º 9/2021

Evolução Orçamental: janeiro a março de 2021

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

21 de maio de 2021

Ficha técnica

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

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

Título: Evolução Orçamental: janeiro a março de 2021

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 9/2021

Data de publicação: 21 de maio de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 14/05/2021

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

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	ii
Índice de Figuras	ii
Índice de Caixas	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário	1
O contexto COVID-19 na execução orçamental	1
Saldo global	2
Receita efetiva.....	2
Despesa efetiva	3
Apreciação das contas dos sistemas de proteção social	3
Notas de Apresentação	5
1 O contexto COVID-19 na execução orçamental	7
2 Saldo global	15
3 Receita efetiva	19
3.1 Medidas de política COVID-19 com impacto na receita	19
3.2 Visão panorâmica	21
3.3 Receita fiscal	22
3.4 Receita contributiva	26
3.5 Outras receitas	26
4 Despesa efetiva	31
4.1 Visão panorâmica	31
4.2 Instrumentos de controlo da despesa	32
4.3 Despesa corrente.....	33
4.4 Despesa de capital.....	36
5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social	39
5.1 Segurança Social	39
5.1.1 Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social.....	39
5.1.2 Execução consolidada	42
5.1.3 Análise por sistemas de proteção social.....	47
5.2 Caixa Geral de Aposentações.....	50
Anexo 1: Informação metodológica	53
Anexo 2: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade interanual dos agregados orçamentais em contabilidade pública	55
Anexo 3: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada	57
Anexo 4: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19 com efeitos e impactos diretos nas finanças públicas de 2021	61

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Execução acumulada a 31 de março de 2021 das principais medidas de política COVID-19.....	12
Tabela 2 – Saldo global por subsector, valores não ajustados	15
Tabela 3 – Saldo global ajustado, por subsector.....	16
Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas	17
Tabela 5 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, com execução até 31 de março	21
Tabela 6 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas	23
Tabela 7 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector	25
Tabela 8 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por imposto	26
Tabela 9 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central.....	27
Tabela 10 – Despesa corrente primária e principais rubricas	32
Tabela 11 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	34
Tabela 12 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas.....	35
Tabela 13 – Subsídios das Administrações Públicas.....	35
Tabela 14 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas	36
Tabela 15 – Investimento das Administrações Públicas.....	37
Tabela 16 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas	38
Tabela 17 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: previsão anual no OE/2021 e execução orçamental acumulada.....	41
Tabela 18 – Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados	43
Tabela 19 – Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos	44
Tabela 20 – Execução orçamental da Segurança Social por sistemas de proteção (ajustada)	49

Tabela 21 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações	50
Tabela 22 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas	56
Tabela 23 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2021	58
Tabela 24 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2021	59

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2021	22
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao OE/2021	28
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao OE/2021 ..	29
Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face ao OE/2021	32
Gráfico 5 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças	33
Gráfico 6 – Despesa mensal com medidas excecionais e temporárias COVID-19	42
Gráfico 7 – Receita com contribuições e quotizações	45
Gráfico 8 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados	46
Gráfico 9 – Prestação de desemprego vs desemprego registado	46
Gráfico 10 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados.....	47
Gráfico 11 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2021	47
Gráfico 12 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (ajustado).....	48
Gráfico 13 – Receita de contribuições e despesa com pensões e abonos.....	51

Índice de Figuras

Figura 1 – Efeitos diretos em contabilidade pública orçamental das medidas de política COVID-19.....	7
Figura 2 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 do lado da receita	19

Índice de Caixas

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas	55
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.º AOE/2020	2.ª Alteração ao Orçamento do Estado do ano de 2020 (aprovada em 03/07/2020 pela AR)
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
CPN	Contribuição Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ENI	Empresário em Nome Individual
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
FAM	Fundo de Apoio Municipal

Sigla/abreviatura	Designação
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MF	Ministério das Finanças
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.d.	Não disponível
OE	Orçamento do Estado
OE/2021	Orçamento do Estado para 2021
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
par.	Parágrafo
PE	Programa de Estabilidade
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPC	Pagamentos por Conta
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RMMG	Remuneração mínima mensal garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário

O contexto COVID-19 na execução orçamental

Estão em atividade física ou financeira 57 medidas de política geridas pela Administração Central e pela Segurança Social para mitigar as consequências adversas da pandemia na saúde e na economia. Um anexo recenseia este universo. As Administrações Regional e Local também têm medidas no terreno com a mesma intenção.

Durante o primeiro trimestre do ano de 2021, estas medidas de política, de todos os níveis territoriais de administração, somaram o montante conhecido de 2538 M€, repartido entre medidas com impacto no saldo global (1912 M€), medidas de despesa em ativos financeiros (45 M€) e medidas de despesa registada em operações extraorçamentais (581 M€). O montante relevado em operações extraorçamentais, que não entra na execução orçamental em contabilidade pública, respeita, sobretudo, ao programa Apoiar, devendo notar-se que esta constitui a medida mais significativa neste período, com um impacto direto de 533 M€, que representa 27,9% do total das medidas COVID-19. O impacto orçamental de 1912 M€ no saldo global resulta do efeito cumulativo das medidas que traduzem perdas de receita (- 480 M€) e acréscimos de despesa (+ 1432 M€).

As medidas com efeitos sobre a cobrança de receita totalizam 480 M€, ou seja, 2,5% da cobrança realizada. O total decompõe-se em 72 M€ de perdas definitivas de receita, 406 M€ de obrigações fiscais e contributivas adiada e suspensão de processos de execução de receita fiscal e contributiva até ao final do primeiro trimestre, e ainda, de 2 M€ de adiamento, redução ou isenção de rendas imobiliárias decididas pela Administração Regional.

As medidas que constituem acréscimos de despesa efetiva atingiram 1432 M€, com um peso de 6,8% na execução orçamental efetiva. Constituem a maior fatia das medidas de política COVID-19, com um peso de 74,9% no valor total das medidas com impacto no saldo global (os 1912 M€ acima referidos), enquanto o efeito das medidas da receita representa 25,1% da mesma cifra. Se se agregar o efeito total direto de todas as medidas com execução conhecida (incluindo a despesa em ativos financeiros e em operações extraorçamentais), o peso das medidas de despesa aumenta para 81,1% do custo de todas as medidas COVID (2538 M€).

O esforço total das Administrações Públicas (AP) com reflexo no saldo global (1912 M€) pode decompor-se em medidas destinadas a apoiar a saúde, que representaram 15,7% (300 M€) e as destinadas a apoiar a economia, que representam 84,3% (1612 M€) do valor total. Nas medidas de apoio à economia, os domínios de intervenção com maior impacto orçamental direto são o apoio ao emprego e à manutenção da laboração (859 M€; 44,9% do total) e a prorrogação e a isenção de obrigações fiscais e contributivas (478 M€; 25,0%), representando em conjunto 69,9% do total. As medidas de proteção do rendimento das famílias ascendem a 233 M€ (12,2%) e a categoria residual "Outros" a 43 M€ (2,2%). Em conjunto representam no final do mês de março 41,9% da previsão anual para esta tipologia de intervenção.

No domínio de intervenção de apoio ao emprego e manutenção da laboração, as medidas mais significativas são o "layoff simplificado" (273 M€; peso de 14,3% no total), o apoio extraordinário à retoma progressiva (229 M€; 12,0%), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (147 M€; 7,7%) e o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes (106 M€; 5,5%). Em conjunto, representam 39,5% do impacto direto conhecido das medidas de política no saldo global. Este nível de despesa corresponde a 29,0% do previsto para o conjunto do ano.

Na categoria de prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas, a medida mais representativa são os planos de pagamento do IVA em prestações), com um impacto de 235 M€ (peso de 12,3% no impacto direto total das medidas de política no saldo global). Segue-se outra medida de adiamento da cobrança do Estado, a suspensão de execuções de receita fiscal (140 M€; 7,3%). Em terceiro lugar, vem uma medida com perda definitiva de receita pública, a isenção de pagamento de contribuições sociais (72 M€; 3,8%) para empresas enquadradas nas medidas de i) "layoff" simplificado, ii) apoio à retoma progressiva e iii) incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial.

A execução orçamental do primeiro trimestre encontra-se muito influenciada pelo impacto direto das medidas COVID-19, em resultado do agravamento da situação epidemiológica e da necessidade de nova paralisação económica e social decretada em janeiro, que determinou o aumento das despesas

com a saúde e a decisão política de reforçar os apoios à economia. O PE/2021–25 atualizou para 5114 M€ a previsão de despesa efetiva anual com medidas COVID-19 e, no final do mês de março, o impacto total direto conhecido das medidas (1912 M€) já representa 37,4% do total anual previsto. A este montante, acresce a despesa no programa Apoiar (533 M€), registada como extraorçamental por ser integralmente financiado por fundos comunitários e ter os seus beneficiários finais fora do sector das Administrações Públicas (AP). Na receita, foram reintroduzidas as medidas de dilação do cumprimento de obrigações fiscais e contributivas, tendo sido legislado um regime de flexibilização dos pagamentos devidos em novembro e dezembro de 2020 e no primeiro semestre de 2021, sendo expectável o aumento do montante diferido de receita fiscal e contributiva ao longo deste período. Também foi introduzida a possibilidade de, querendo, os contribuintes suspenderem sem penalizações, entre 1 de janeiro e 31 de março, o cumprimento dos planos prestacionais fiscais e contributivos em curso.

Saldo global

Após os ajustamentos dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, o défice das AP no final do mês de março foi 2063 M€, traduzindo uma degradação homóloga de 2146 M€. O objetivo implícito no OE/2021 para o conjunto do ano tem subjacente uma deterioração de 659 M€ no saldo global. A evolução do primeiro trimestre foi determinada, sobretudo, pelo subsector Estado, o único com uma posição deficitária (-2795 M€), apresentando os restantes subsectores excedentes globais.

A deterioração do saldo global resulta do efeito combinado da quebra da receita efetiva (-5,2%) e do aumento da despesa efetiva (+5,4%), quedando-se ambas abaixo do aumento previsto no OE/2021. O impacto direto na conta das AP que resulta das medidas de política discricionária COVID-19 ascende a 1912 M€ no final do mês de março, repartido entre a perda de receita (480 M€) e o aumento da despesa (1432 M€). Excluindo este impacto, o recuo da receita é atenuado para 2,8% e a despesa apresenta uma redução homóloga de 1,7%.

Mesmo sem o efeito direto das medidas de política COVID-19, a pandemia faz-se sentir no saldo, que evidencia uma deterioração homóloga de 233 M€. Esta variação decorre da projeção de todas as políticas públicas não-COVID-19 na economia, mas também do impacto da pandemia no "status quo" dos instrumentos orçamentais e do impacto induzido pela reação da economia às medidas de política COVID-19. A metodologia desta coleção não permite apurar os contributos individuais de cada uma destas parcelas para o saldo. Por esta razão, também não é possível concluir se, na ausência de pandemia, o saldo no primeiro trimestre de 2021 teria sido maior ou menor do que no período homólogo de 2020.

Receita efetiva

A receita efetiva das AP diminuiu 5,2% no primeiro trimestre de 2021, com contributos da generalidade das rubricas, destacando-se a evolução dos impostos indiretos, que representam 86,5% do recuo total. Este decréscimo contrasta com crescimento de 9,0% previsto no OE/2021, com um desvio de -14,2 p.p., situando-se todas as rubricas aquém do previsto, destacando-se a subexecução dos impostos indiretos e das "Outras receitas correntes".

Deve notar-se que a cobrança de receita do primeiro trimestre se encontra muito influenciada pelo agravamento da situação de saúde pública e pelas medidas tomadas para o contrariar, que incluíram nova paralisação temporária de alguns sectores da atividade económica. Assim, é negativamente afetada pelo contexto sanitário, pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos e pelas medidas discricionárias de política orçamental discricionárias destinadas a diminuir os malefícios da crise de saúde pública sobre a economia.

No respeitante ao referencial anual e como risco descendente da receita, salienta-se que a previsão de crescimento da receita no OE/2021 (7509 M€) assenta em recursos não fiscais nem contributivos, tanto na componente corrente (4149 M€), como na de capital (2165 M€), que, em conjunto, explicam 84% do aumento anual da receita efetiva. Em ambos os casos, esta expectativa encontra-se ancorada no aumento das transferências da União Europeia, incluindo o apoio das instituições comunitárias às medidas de mitigação dos efeitos da pandemia, destacando-se a iniciativa REACT. Na Administração Central estas transferências destinam-se maioritariamente ao programa orçamental da Saúde, ao programa da Ciência, tecnologia e ensino superior e ao programa do Trabalho, solidariedade e segurança social e em cada um deles ao financiamento de medidas de mitigação da pandemia. A subexecução destas rubricas não só faz perigar o desempenho global da receita, como pode comprometer o cumprimento de objetivos de política orçamental relevantes para a recuperação da economia. As previsões no OE/2021 aprovado não incluem os instrumentos do EU Next Generation, designadamente as verbas programadas no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência.

A receita fiscal das Administrações Públicas contrai-se 8,7% (- 989 M€) no primeiro trimestre de 2021, atribuível primordialmente ao recuo na tributação indireta (- 8,1 p.p.; - 916 M€), observando-se um recuo homólogo em todos os impostos desta categoria, com destaque para o IVA (- 729 M€; - 10,3%). O desempenho deste imposto encontra-se muito dependente do ciclo económico, encontrando-se também prejudicado pelo diferimento de 235 M€ de receita no final do período. Em sentido contrário, destacam-se o desempenho do IRS (+ 25 M€; + 0,7%) e do Imposto do Selo (+ 191 M€; + 86,7%), decorrendo este último do efeito de base associado ao alargamento do prazo de pagamento do imposto em 2020.

Despesa efetiva

Quanto à despesa efetiva, o crescimento anual previsto no OE/2021 para o total do ano (8,6%) é superior ao aumento homólogo observado no 1.º trimestre de 2021 (5,4%). O acréscimo previsto no OE/2021 é desagregado entre o contributo da despesa corrente (5,4 p.p.) e o da despesa de capital (3,3 p.p.).

Tendo por referência os objetivos do OE/2021 para o crescimento das diversas rubricas de despesa, as transferências correntes para fora do universo das Administrações Públicas e os subsídios cresceram no 1.º trimestre de 2021 acima do objetivo do total do ano. Contudo, este desvio foi mais do que compensado pelo baixo grau de execução das restantes rubricas de despesa, destacando-se a magnitude dos desvios na aquisição de bens e serviços e no investimento.

À semelhança de anos anteriores, o valor orçamentado para despesas com pessoal nos programas orçamentais P016-Saúde e P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar indicia a repetição das situações de suborçamentação verificadas nos anos anteriores, pelo que, à semelhança do passado, deverão ser objeto de reforço orçamental ao longo do ano.

As dotações centralizadas, a dotação provisional, a reserva orçamental e as cativações determinadas pela Lei do OE/2021 perfazem no total 2984 M€. Este montante excede em 599 M€ a quantia determinada na Lei do OE/2020.

Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

A apreciação às contas da Segurança Social do primeiro trimestre de 2021 deve ter em conta os seguintes fatores: i) o primeiro trimestre de 2021, ao contrário do período homólogo, inclui impactos orçamentais diretos com medidas COVID-19; ii) a deterioração da situação pandémica no início de 2021 traduziu-se num volume muito superior ao previsto no orçamento de despesa em medidas excecionais e temporárias, que foram insuficientemente compensadas com receita transferida do Estado para as financiar.

Em termos ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo global da Segurança Social registado no primeiro trimestre de 2021 é excedentário em 142 M€, embora registando uma quebra de 86,7% face ao período homólogo de 2020. Este resultado encontra-se abaixo da meta prevista no OE/2021. Se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19, a deterioração homóloga do saldo seria de 16,8% e o saldo global ajustado passaria a um excedente de 885 M€.

As contribuições descem marginalmente (0,6%), essencialmente por redução do emprego e por causa da isenção de pagamento (72,1 M€) atribuída por várias medidas de política COVID-19. Já as prestações sociais, em termos homólogos, sobem substancialmente (63,7%). Estas incluem medidas de política COVID-19 no valor direto de 804,9 M€, que corresponde a 77,7% do crescimento registado com prestações sociais. O Estado compensou a conta do subsector pelo seu envolvimento no combate aos malefícios da pandemia com transferências específicas para este fim de 161,6 M€ — o impacto líquido desta compensação no saldo global é negativo em 743,3M€, com particular incidência no sistema previdencial.

A despesa com medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração representou mais de três quartos dos encargos suportados pela Segurança Social com medidas de política para enfrentar a COVID-19.

Em consequência da imprevista deterioração da situação pandémica e do reforço dos apoios, a despesa com medidas COVID-19 no primeiro trimestre de 2021 cresce para níveis semelhantes ao trimestre inicial de resposta à crise pandémica (2.º trimestre de 2020), sendo a despesa do mês de março de 2021 a segunda mais expressiva desde então. Avultam os encargos com as medidas "apoio à retoma progressiva", "layoff simplificado" e "apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes". Como consequência, a taxa de execução no primeiro trimestre dos encargos com medidas COVID-19 excedeu a dotação anual inscrita no OE/2021.

A Caixa Geral de Aposentações regista um excedente orçamental expressivo, contrariando o previsto no OE/2021, em virtude da evolução mais favorável da receita com contribuições e quotizações e da transferência da comparticipação do Estado acima do previsto no OE.

Notas de Apresentação

1. Este número dá continuidade em 2021 ao acompanhamento da execução orçamental das medidas de política COVID-19. Em relação ao número anterior, publicado em 18 de fevereiro último, mostra mais medidas com execução declarada nas fontes primárias e oferece mais detalhe explicativo do impacto das medidas dentro de cada rubrica dos classificadores económicos da receita e da despesa. Dá-se conta do que são os saldos globais do conjunto das Administrações Públicas e do subsector da Segurança Social com e sem os efeitos diretos das medidas nas contas em contabilidade pública orçamental. Aprofunda-se, pois, o cumprimento do objetivo que a UTAO autoestabeleceu há um ano — parágrafo 4 e Secção 3.4 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio: com a colaboração dos compiladores de informação contabilística, dar aos leitores o conhecimento mais apurado possível sobre o impacto da pandemia e das respostas políticas nas finanças públicas nacionais. Saúda-se a divulgação crescente de dados primários relevantes por parte da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e a transmissão regular à UTAO de informação por parte do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

2. Esta coleção disponibiliza a lista atualizada das medidas de política COVID-19 que foram adotadas pelas autoridades nacionais com impacto direto nas contas públicas em 2021. O Anexo 4 apresenta o inventário atualizado de todas essas medidas de política com âmbito nacional que foram legisladas no ano de 2020 e que se mantêm em vigor em 2021, por via da continuidade da sua aplicação ou devido à sua reativação, bem como de todas as iniciativas adotadas já durante o ano de 2021. A lista pretende ser exaustiva relativamente aos subsectores Administração Central e Segurança Social. Descreve tanto medidas com impacto orçamental ou financeiro nas finanças públicas como medidas que, em princípio, não terão reflexos nas contas das AP. A lista, atual em 30 de abril de 2021, dá conta de 57 medidas. O Anexo 4, atualizado mensalmente, pretende ser um instrumento de consulta a qualquer momento por parte de leitores interessados em saber quais são as medidas, em concreto, tomadas pelos subsectores da Administração Central e da Segurança Social para combater os efeitos nefastos da doença COVID-19 na saúde e na economia com reflexos em 2021. As medidas de política COVID-19 cujo impacto nas finanças públicas se limitou ao ano de 2020 estão recenseadas nos Anexos 4 e 5 do número anterior desta coleção, o [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro.

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

mento socioeconómico).¹ Finalmente, os tipos 4 a 6 reúnem efeitos futuros, que ainda não se materializaram em Portugal: subida no prémio de risco da dívida soberana, intervenções públicas no sistema financeiro e efeitos das medidas de relançamento estrutural da economia, respetivamente.

4. A cobertura dos tipos 2 e 3 é maior, mas ainda não é exaustiva. Os impactos nas finanças públicas destes dois tipos de medida de política estão apresentados na Tabela 1. Com base nos dados primários presentes na Síntese da DGO divulgada em 26 de Abril de 2021 e na informação recebida do IGFSS e da AT, apresenta os valores da execução em receita ou despesa efetiva para 39 medidas de política com impacto no saldo orçamental, duas medidas com impacto em ativos financeiros e três medidas registadas em operações extraorçamentais. Estas 44 medidas identificadas pelas fontes correspondem a 37 medidas na lista da UTAO no Anexo 4, a seis tomadas pela Administração Regional e Local e a uma que a UTAO não conseguiu localizar na recensão legislativa efetuada— detalhes na Tabela 1. Das 57 medidas com potencial impacto orçamental (receita ou despesa efetiva) listadas no Anexo 4, há, portanto, muitas que terão durante o ano de 2021 alguma execução, mas que a DGO, o IGFSS e a AT, até ao momento, não quantificaram. Exemplos nesta situação são as medidas com os números 15, 19 e 43 no quadro do Anexo 4. Em todo o caso, a própria Síntese da DGO assume que apenas apresenta as medidas “mais expressivas” de entre as que considerou como sendo “principais”.

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

6. A estrutura do relatório é a seguinte. O Capítulo 1 apresenta a grande fotografia da segregação de contas, de janeiro a março de 2021, entre o que são os efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 dos tipos 2 e 3 e o que são todos os demais efeitos orçamentais das operações económicas das Administrações Públicas (AP). Os Capítulos 0 a 0 mostram o desempenho do conjunto das AP e, sempre que apropriado, dos subsectores, em matéria de saldo global, receita efetiva e despesa efetiva, respetivamente. A execução orçamental do subsector Segurança Social é alvo de uma ampliação no Capítulo 5, que também inclui uma visão detalhada da conta da Caixa Geral de Aposentações. Quatro anexos completam o documento, O primeiro contém esclarecimentos metodológicos transversais aos vários capítulos, o segundo identifica os ajustamentos que a UTAO efetuou aos dados primários para tornar comparável a execução de 2021 com a do ano anterior, o terceiro reúne os dois quadros mais detalhados da execução consolidada das AP, em dados primários e dados ajustados, e o Anexo 4 contém o inventário UTAO, tão completo quanto possível, das medidas de política COVID-19 com efeitos em 2021.

¹ Os efeitos de tipo 1 são explicados com maior desenvolvimento no [Relatório n.º 11/2020](#), de 20 de maio, referente à execução orçamental de março. Reproduz-se aqui a explicação aí apresentada para conveniência do leitor: “**O primeiro tipo** (de efeitos nas finanças públicas) decorre do impacto da doença nas regras do sistema económico-orçamental do país instituídas antes da disseminação do vírus: hospitais aumentam despesa com consumíveis para rastrear pacientes e tratar internados, subsídios de doença e desemprego aumentam à medida que mais baixas médicas são emitidas e mais pessoas perdem o posto de trabalho, e as receitas fiscais e contributivas caem em resultado da redução na atividade económica e do aumento do desemprego. Estes efeitos ocorrem automaticamente, no sentido de não dependerem de nenhuma medida de política pública tomada especificamente para os contrariar. Se as respostas acima no subsídio de desemprego e nas receitas fiscal e contributiva estão consagradas na literatura económica como “estabilizadores automáticos”, fará sentido abarcar neste conceito, no contexto específico da pandemia, os outros e efeitos deste tipo 1. Na verdade, também o acréscimo de despesa na saúde e nos subsídios de doença são respostas automáticas de instrumentos públicos com efeito anticíclico.

1 O contexto COVID-19 na execução orçamental

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

Figura 1 – Efeitos diretos em contabilidade pública orçamental das medidas de política COVID-19

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

Fontes: UTAO ([Relatório n.º 11/2020](#)), de 20 de maio; inspiração em FMI (2020)³ com inúmeros desenvolvimentos da UTAO. | Notas: 1 – Se a cobrança da quantia adiada apenas acontecer após o fecho de lançamentos na contabilidade do ano em que o tributo deveria ser pago, então há perda de receita efetiva nas contas desse ano e ganho de receita efetiva nas do ano seguinte. 2– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). No futuro, quando a empresa amortizar, será efetuada operação inversa, com as contrapartidas que então forem decididas. Se operação for contratada com juros, há a expectativa de as AP perceberem rendimento financeiro (melhoria do saldo global) nos anos futuros. 3– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). Há a expectativa de gerar rendimento (receita efetiva) em anos futuros. 4– Sem impacto no saldo global no momento da injeção (operação com os mesmos movimentos contabilísticos no curto prazo que a operação 5.3). Havendo perda total do capital investido, o saldo global futuro não é impactado (dividendos não chegam a entrar), mas a situação patrimonial líquida das AP deteriora-se (redução no stock de ativos financeiros). 5– Operação com risco orçamental.

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

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

8. No Anexo 4 encontram-se listadas todas as medidas de política em vigor no ano de 2021. Ao longo do ano de 2020, a UTAO inventariou as medidas de política orçamental destinadas ao combate à COVID-19, individualizando-as em dois anexos: (1) as medidas iniciais, denominadas da “fase de emergência”, adotadas a partir de 9 de março de 2020, que visaram robustecer o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e minimizar a propagação da doença e os efeitos da paralisação económica sobre o tecido produtivo e os rendimentos das famílias; (2) as medidas da “fase de estabilização”, adotadas com a aprovação da 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ªAOE/2020)⁴ ou noutros diplomas durante o segundo semestre do ano. Nos últimos relatórios desta coleção, os dois anexos tinham os números 4 e 5, respetivamente. Entretanto, o agravamento progressivo da situação epidemiológica no último trimestre de 2020 acabou por determinar a declaração de novo estado de emergência (a 6 de novembro) e a necessidade de nova paralisação económica e social em janeiro de 2021. No respeitante à política orçamental, foram renovados já em 2021 os apoios à economia, reeditando muitas medidas da denominada fase de emergência, que se juntaram às da fase de estabilização ainda em vigor. Face ao crescente acervo de medidas legislativas, entendeu-se ser útil passar a recensear neste número e nos seguintes apenas as medidas que produzem efeitos de contabilidade pública em 2021, quer tenham sido tomadas em neste ano ou no anterior. Tal recensão é o objeto do Anexo 4 deste documento, e será atualizada mensalmente. O leitor interessado na recensão das medidas que produziram efeitos nas contas públicas até 31 de dezembro de 2020 pode aceder a ela nos Anexos 4 e 5 do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro.

9. A Tabela 1 apresenta a execução acumulada até ao final do mês de março das medidas de política COVID-19 em vigor, reportada pelas entidades consultadas pela UTAO. Devem salientar-se os seguintes pressupostos na sua interpretação:

- As medidas estão arrumadas em linhas na tabela de acordo com a tipologia da UTAO explicada nas Notas de Apresentação, p. 5: objetivo principal (apoio à saúde ou à economia), objetivo secundário (categoria dos alvos) e descrição do instrumento.
- O valor da execução de cada medida exprime apenas os efeitos diretos sobre a execução orçamental em contabilidade pública até ao final do mês de março, não se considerando os efeitos induzidos via impactos na economia.
- A estimativa da execução de cada medida é a apresentada na Síntese de Execução Orçamental mensal da Direção-Geral do Orçamento (DGO), complementada com informação proveniente diretamente da AT e do IGFSS.
- A parte superior da Tabela 1 compara a execução de cada medida com o valor não ajustado da execução consolidada do conjunto das Administrações Públicas (AP) na rubrica do classificador económico em contabilidade pública, desde 1 de janeiro até final do mês de referência — colunas (6) a (8). Inclui medidas com ativos ou passivos financeiros que, como se sabe, não entram no saldo global, mas sim no saldo total em contabilidade pública. Na parte superior da tabela surgem, ainda, medidas com classificação extraorçamental. São medidas cujos destinatários finais são agentes fora do sector das Administrações Públicas (AP) e integralmente financiadas com fundos da União Europeia (UE). Não impactam, portanto, no saldo global (nem no saldo total) porque a despesa respetiva é financiada integralmente por fundos comunitários, ainda que a receita e a despesa impactem na tesouraria em momentos diferentes do ano.
- No respeitante aos referenciais anuais, apenas existe informação individualizada das previsões do OE/2021 para as medidas com execução pelo subsector da Segurança Social [colunas (9) e (10)] — previsões fornecidas pelo IGSS. Para as demais medidas listadas na tabela não existem previsões análogas (as previsões da POE/2021 são por rubrica e não por medida COVID-19). No entanto, o PE/2021–25 divulgou previsões de execução anual para alguns conjuntos de medidas a implementar pela Administração Central e pela Segurança Social, e elas constam da coluna (11). A informação no PE, sendo mais recente do que a da POE, incorpora os desenvolvimentos epidemiológicos, económicos e as novas medidas de política entretanto tomadas entre outubro de 2020 e março de 2021. A coluna (12) compara a execução com a previsão deste referencial, que apenas é possível para cachos de medidas.

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

- A parte inferior da tabela, sob a epígrafe "Por memória: impacto das medidas, por classificação económica, na execução ajustada", oferece um resumo que mostra o valor e o peso das medidas COVID-19 em cada rubrica do classificador. Os valores da execução consolidada das AP nesta parte da tabela estão ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, p. 55. Esta parte da tabela exclui a receita ou despesa com ativos e passivos financeiros, limitando-se ao apuramento de efeitos no saldo global das AP.

10. No final do primeiro trimestre do ano de 2021, as medidas de política destinadas a combater e mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a saúde e a economia somaram um efeito direto conhecido de 2538 M€ — lista na Tabela 1. Deve notar-se que a rubrica de despesa em operações extraorçamentais assume o valor significativo de 581 M€. A execução pode ser decomposta no modo a seguir apresentado.

- O efeito direto conhecido das medidas de política orçamental é de 2538 M€, repartido entre as medidas com impacto no saldo global (1912 M€), as medidas de despesa em ativos financeiros (45 M€) e as medidas com despesa registada em operações extraorçamentais (581 M€).
- O montante de 581 M€ relevado em operações extraorçamentais, que não afeta os saldos orçamentais das AP, assume um valor significativo e respeita, sobretudo, ao programa Apoiar, um sistema de incentivos à liquidez, que consiste em apoios a fundo perdido à tesouraria das empresas mais afetadas pelas novas regras de funcionamento necessárias ao combate à pandemia. Deve notar-se que esta constitui a medida mais significativa no primeiro trimestre, com um impacto direto de 533 M€ (medida 42, Tabela 1), que representa 27,9% do total das medidas COVID-19. Encontra-se inscrita nos orçamentos do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação e do Turismo de Portugal. É integralmente financiada por fundos comunitários (FEDER), no contexto da iniciativa *CRII (Coronavirus Response Investment Initiative)*, e os beneficiários finais são as empresas. São estes dois últimos factos (financiamento europeu a 100% e beneficiários finais fora do sector das Administrações Públicas) que explicam o seu registo como despesa extraorçamental. A receita cobrada respeitante a esta medida ascende a 340 M€, existindo, assim, um efeito temporário negativo sobre a tesouraria das AP de 241 M€, mas que não afetará os saldos orçamentais em contabilidade pública no final do ano.
 - Num futuro próximo, no contexto da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português, é expectável que muitas medidas com impacto significativo sejam inteiramente suportadas por fundos comunitários, o que, de acordo com as regras orçamentais habituais, determinaria o seu registo como operações extraorçamentais. Porém, a Circular de Execução Orçamental da DGO do ano de 2021 prevê que as verbas provenientes dos instrumentos financeiros do *EU Next Generation*, nomeadamente o PRR, o REACT e o *Fundo para a Transição Justa*, sejam relevadas como operações orçamentais. Trata-se de uma iniciativa de transparência orçamental que merece ser aqui mencionada. Estas instruções não se aplicam ainda às medidas reportadas como extraorçamentais na Tabela 1.
- O impacto orçamental de – 1912 M€ no saldo global resulta do efeito cumulativo das medidas que traduzem perdas de receita (– 480 M€) e acréscimos de despesa (+ 1432 M€).
- As medidas com perda de receita totalizam 480 M€, representando 2,5% da cobrança acumulada efetiva ajustada.
 - A isenção de obrigações contributivas constitui a única medida que traduz perda definitiva de receita, com um valor de 72 M€ (medida 18, Tabela 1).
 - As medidas de adiamento de obrigações fiscais e contributivas e de suspensão dos respetivos processos executivos constituem diferimentos. No primeiro trimestre, ascenderam a 406 M€.
 - Finalmente, as entidades públicas com imóveis arrendados podem prorrogar o prazo de pagamento, reduzir ou suspender temporariamente as rendas a receber de inquilinos com perdas de rendimento, não sendo possível apurar neste caso a natureza temporária ou definitiva desta medida, que apresenta uma execução de 2 M€ (medida 32, Tabela 1).
 - Importa notar que há outras perdas de receita, permanentes e transitórias, que não constam das fontes, e resultam de decisões da Administração Local de adiamento, redução ou isenção de rendas e taxas (exemplos dos mercados municipais e do estacionamento automóvel em vários concelhos).
- As medidas que constituem acréscimos de despesa atingiram 1432 M€, com um peso de 6,8% na execução orçamental efetiva ajustada.
 - As medidas do lado da despesa constituem a maior fatia das medidas de política COVID-19, com um peso de 74,9% no total, enquanto o efeito das medidas da receita representa 25,1%.

- Se se considerar o efeito total direto de todas as medidas com execução conhecida (incluindo a despesa em ativos financeiros e em operações extraorçamentais), o peso das medidas da despesa aumenta para 81,1%.
- No conjunto das medidas com impacto no saldo global, as destinadas a apoiar a saúde representaram 15,7% (300 M€) e as destinadas a apoiar a economia 84,3% (1 612 M€).
- De entre as medidas de apoio à economia, os domínios de intervenção com maior impacto orçamental direto foram o apoio ao emprego e à manutenção da laboração (859 M€; 44,9% do total) e a prorrogação e a isenção de obrigações fiscais e contributivas (478 M€; 25,0%), representando em conjunto 69,9% do total. As medidas de proteção do rendimento das famílias ascenderam a 233 M€ (12,2%) e a categoria residual "Outros" a 43 M€ (2,2%). Em conjunto, a execução no primeiro quarto do ano das medidas de "apoio à economia" (linha azul com esta epígrafe) correspondeu a 41,9% da previsão anual para esta tipologia de intervenção.
- No domínio de intervenção "apoio ao emprego e manutenção da laboração", as medidas mais significativas foram o "layoff simplificado" (273 M€; peso de 14,3% no total), o apoio extraordinário à retoma progressiva (229 M€; 12,0%), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (147 M€; 7,7%) e o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes (106 M€; 5,5%). Em conjunto, representam 39,5% do impacto direto conhecido das medidas de política no saldo global. A despesa até ao final do mês de março corresponde a 29,0% do previsto para o conjunto do ano.
- Na categoria "prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas", a iniciativa mais representativa foi a flexibilização do pagamento do IVA (medidas 15 e 16 da Tabela 1), com um impacto de 235 M€ (peso de 12,3% no impacto direto total das medidas de política no saldo global). Seguiram-se a suspensão de execuções da receita contributiva (medida 17, 140 M€; 7,3%) e, para as empresas enquadradas nas medidas de i) *layoff* simplificado, ii) apoio à retoma progressiva e iii) incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, a medida de isenção do pagamento de contribuições sociais (medida 18, 72 M€; 3,8%). Esta última traduz uma perda definitiva de receita.

11. Numa análise por classificação económica da despesa, a rubrica de transferências correntes é a que congrega o maior impacto das medidas de política, uma vez que nela são registadas as medidas mais expressivas nas categorias de apoio ao emprego e manutenção da laboração e reforço do sistema de proteção social. Na receita, os impostos indiretos acumulam o maior impacto direto das medidas de política, refletindo a flexibilização do pagamento do IVA. Numa análise por classificação económica das medidas do lado da despesa (1 432 M€), presente no painel inferior da Tabela 1, a rubrica de transferências correntes é a que reflete um maior impacto (871 M€; 60,8%), uma vez que regista as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Do lado da receita (480 M€), os impostos indiretos registam o maior impacto direto das medidas de política (318 M€; 66,2%), seguidos das contribuições sociais (100 M€; 20,9%) e, em menor escala, dos impostos diretos (60 M€; 12,5%). Esta informação está visível no painel inferior (por memória) da Tabela 1.

12. O impacto direto das medidas operacionalizadas através de despesa com ativos financeiros ascende a 45 M€, destacando-se a linha de apoio a microempresas do sector do turismo. O impacto direto de medidas operacionalizadas através de despesa em ativos financeiros ascende a 45 M€ (Tabela 1), sendo a mais expressiva a linha de apoio a microempresas do sector do turismo (44 M€). Note-se que estas operações não têm impacto no saldo global em contabilidade pública. Têm, porém, no património líquido das AP; são um crédito sobre outros sectores institucionais e com o inerente risco de perda de capital.

13. A execução orçamental do primeiro trimestre encontra-se muito influenciada pelo impacto direto das medidas de política COVID-19. A execução orçamental do ano de 2021 encontra-se muito influenciada pelos impactos de medidas COVID-19, em resultado do agravamento da situação epidemiológica e da necessidade de nova paralisação económica e social decretada em janeiro, que determinou o aumento das despesas com a saúde e a decisão política de reforçar os apoios à economia. O PE/2021–25, conhecido em 15 de abril último, atualizou para 51 14 M€ a previsão de despesa anual com medidas de política COVID-19. No final do primeiro trimestre, o impacto total direto no saldo global conhecido das medidas foi de 1 912 M€, representando 37,4% do total anual previsto. Deve notar-se, no

entanto, o peso do programa Apoiar (533 M€), registado como despesa extraorçamental por ser integralmente financiado por fundos comunitários. Na receita, foram reintroduzidas as medidas de dilação do cumprimento de obrigações fiscais e contributivas, tendo sido legislado um regime de flexibilização dos pagamentos devidos em novembro e dezembro de 2020 e no primeiro semestre de 2021, sendo expectável o aumento do montante diferido de receita fiscal e contributiva ao longo deste período.

14. As medidas reportadas na Tabela 1 constituem apenas uma parte das medidas de política orçamental adotadas no âmbito da COVID-19, embora sejam as mais significativas no respeitante aos seus efeitos sobre a execução orçamental das AP. A coluna 3 da Tabela 1 estabelece a ligação entre as medidas com execução conhecida (numeradas de 1 a 44 na coluna 1) e a totalidade das medidas de política que a UTAO conseguiu identificar na legislação e na regulamentação aprovadas até 31 de março de 2021 (Anexo 4), com 57 medidas. Esse cruzamento evidencia a inexistência de informação individualizada sobre execução financeira de muitas delas. A análise detalhada das medidas é desenvolvida nos capítulos seguintes, no contexto das rubricas respetivas dos classificadores da receita e da despesa efetivas.

Tabela 1 – Execução acumulada a 31 de março de 2021 das principais medidas de política COVID-19
(em milhões de euros)

N.º	Título	N.º da medida no Anexo 4	Subsector	CE	Execução janeiro-março	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto anual apresentada no OE/2021		Por memória: previsão de impacto anual apresentada no PE/2021	
								Valor previsto	Peso exec/prev	Valor previsto	Peso exec/prev
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=[(6)/(7)]*100	(9)	(10)=[(9)/(9)]*100	(11)	(12)=[(6)/(11)]*100
Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença						300		-	-	1270	23,6%
1	Reforço de recursos humanos (contratações e horas extra)	6	AdC AdR	D.01	83,8	5 007	1,7%	-	-	270	31,0%
2	Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	1 44	AdC AdLR	D.02	187,7	2 667	7,0%	-	-	1 000	18,8%
3	Outros serviços: EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	1	AdC SS	D.02	13,5	2 667	0,5%	-	-	-	-
4	Saúde: aquisição de ventiladores e outros equipamentos	1	AdC AdR	D.07	15,1	1 019	1,5%	-	-	-	-
Apoio à Economia						1612		-	-	3844	41,9%
Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social						233		-	-	433	53,8%
5	Isolamento profilático	2	SS	D.04	51,6	10 140	0,5%	54,0	95,6%	-	-
6	Subsídios de assistência a filho e a neto	4	SS	D.04	10,9	10 140	0,1%	26,3	41,4%	164	67,6%
7	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	3	SS	D.04	48,4	10 140	0,5%	99,0	48,9%	-	-
8	Prorrogação desemprego, subsídio social de desemprego e diminuição prazos de garantia	13	SS	D.04	18,1	10 140	0,2%	24,1	75,3%	-	-
9	Apoio excecional à família	5	SS	D.04	33,8	10 140	0,3%	82,9	40,8%	-	-
10	Apoio extraordinário proteção social	8	SS	D.04	15,7	10 140	0,2%	21,8	72,1%	-	-
11	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	50	SS	D.04	12,7	10 140	0,1%	0,0	-	270	45,4%
12	Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	n.d.	SS	D.04	10,7	10 140	0,1%	-	-	-	-
13	Apoios sociais às famílias	n.d.	AdL	D.04	31,3	10 140	0,3%	-	-	-	-
Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas						478		-	-	-	-
14	Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC)	57	AdC	R.01	2,8	4 226	0,1%	-	-	-	-
15	Flexibilização do pagamento do IVA do 3.º trimestre (2020)	33	AdC	R.02	22,1	6 141	0,4%	-	-	-	-
16	Flexibilização do pagamento do IVA mensal (novembro-janeiro) e 4.º trimestre (2021)	36	AdC	R.02	212,6	6 141	3,5%	-	-	-	-
17	Suspensão de execuções fiscais da receita fiscal	46	AdC	R.01 R.02	140,0	10 367	1,4%	-	-	-	-
18	Isonção pagamento contribuições sociais	10	SS	R.03	72,1	5 483	1,3%	71,0	101,5%	-	-
19	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva	47	SS	R.03	28,1	5 483	0,5%	-	-	-	-
Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa						859		-	-	2 957	29,0%
20	Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	9	SS	D.04	106,1	10 140	1,0%	133,9	79,2%	-	-
21	Lay-off	10	SS	D.04	272,6	10 140	2,7%	298,7	91,3%	-	-
22	Apoio extraordinário à retoma progressiva	37	SS	D.04	229,5	10 140	2,3%	241,5	95,0%	-	-
23	Programa Ativar: bolsas de formação	24	AdC	D.04	11,3	10 140	0,1%	-	-	-	-
24	Outros apoios ao emprego da AdR (inclui complemento lay-off)	n.d.	AdR	D.04	6,0	10 140	0,1%	-	-	-	-
25	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	14	SS	D.05	2,1	476	0,4%	-	-	-	-
26	Programa Ativar: apoio ao emprego	25	AdC	D.05	36,4	476	7,6%	-	-	-	-
27	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	38 55	AdC	D.05	147,3	476	30,9%	-	-	-	-
28	Apoios ao cinema e audiovisual	52	AdC	D.05	0,1	476	0,0%	-	-	-	-
29	Outros apoios a empresas	n.d.	AdC AdRL	D.05	25,8	476	5,4%	-	-	-	-
30	Apoios a empresas Programa Adaptar	23	AdC	D.08	4,8	250	1,9%	-	-	-	-
31	Outros apoios	n.d.	AdC AdRL	D.08	16,6	250	6,7%	-	-	-	-
Outros						43		-	-	-	-
32	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	18	AdR	R.07	2,2	2 992	0,1%	-	-	-	-
33	Apoio a associações humanitárias de bombeiros	22	AdC e AdR	D.04	3,5	10 140	0,0%	-	-	-	-
34	Acções de promoção do turismo	n.d.	AdR	D.04	1,0	10 140	0,0%	-	-	-	-
35	Outros apoios	n.d.	AdC	D.04	7,5	10 140	0,1%	-	-	-	-
36	Outros encargos	n.d.	AdC e AdL	D.06	7,7	130	6,0%	-	-	-	-
37	Universalização da escola digital	26	AdC	D.06	12,9	130	9,9%	-	-	-	-
38	Apoio ao teletrabalho	27	AdC	D.07	0,3	1 019	0,0%	-	-	-	-
39	Outros equipamentos	n.d.	AdC e AdRL	D.07	7,5	1 019	0,7%	-	-	-	-
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida						1912		-	-	5 114	37,4%

Instrumentos de intervenção reportados pela DGO, agregados segundo as medidas de política dos Tipos 2 e 3 definidos pela UTAO		N.º da medida no Anexo 4	Subsecor	CE	Execução janeiro-março	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto anual apresentada no OE/2021		Por memória: previsão de impacto anual apresentada no PE/2021		
N.º	Título							Valor previsto	Peso exec/prev	Valor previsto	Peso exec/prev	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=[(6)/(7)]*100	(9)	(10)=[(6)/(9)]*100	(11)	(12)=[(6)/(11)]*100	
Ativos financeiros					45							
40	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	35	AdC	D.09	44,3	621	7,1%	-	-	-	-	
41	Apoios reembolsáveis ao arrendamento	18 ¹	AdC	D.09	0,4	621	0,1%	-	-	-	-	
Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida					1957							
Despesa em operações extra-orçamentais					581							
42	Programa APOIAR.PT	32	AdC	D.12	532,7	-	-	-	-	-	-	
43	Linha de apoio à economia	30	AdC	D.12	47,6	-	-	-	-	-	-	
44	Programa Adaptar	31	AdC	D.12	1,1	-	-	-	-	-	-	
Efeito total direto das medidas com execução conhecida					2538							
Por memória: impacto das medidas, por classificação económica, na execução ajustada												
					Exec.							
					Medidas por CE	Exec. Ajust.	Peso exec ajust					
					jan-mar	jan-mar						
Receita efetiva					480	19 154	2,5%					
R.01 - Impostos diretos					59,9	4 226	1,4%					
R.02 - Impostos indiretos					317,7	6 141	5,2%					
R.03 - Contribuições sociais					100,2	5 483	1,8%					
R.07 - Venda de bens e serviços correntes					2,2	2 904	0,1%					
Despesa efetiva					1432	21 217	6,8%					
D.01 - Despesas com pessoal					83,8	5 007	1,7%					
D.02 - Aquisição de bens e serviços					201,1	2 667	7,5%					
D.04 - Transferências correntes					870,7	9 986	8,7%					
D.05 - Subsídios					211,7	476	44,5%					
D.06 - Outras despesas correntes					20,6	130	15,9%					
D.07 - Investimento					22,9	943	2,4%					
D.08 - Transferências capital					21,5	250	8,6%					
Saldo global ajustado					1912	-2 063	-92,7%					

Fontes: Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: março 2021, 26 de abril, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Execução Orçamental, março de 2021, Lisboa: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Dados de IGFSS e AT facultados diretamente à UTAO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os tipos 2 e 3 da UTAO, referidos no cabeçalho da coluna 2, são os efeitos orçamentais de medidas COVID-19 para combater malefícios na saúde e na economia, respetivamente (explicação no parágrafo 3 da p. 5). (ii) "n.d." — informação não disponível; "-" — informação não aplicável. (iii) CE — Classificação Económica. (iv) Esclarecimento da nota indicada no interior da tabela, na coluna (3):

1 – A Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, prevê duas medidas COVID-19 sobre o património imobiliário público com registos em rubricas diferentes da despesa das AP: medidas 32 e 41. A primeira impacta no saldo global e a segunda em ativos financeiros. Pelo artigo 11.º da referida lei, as entidades públicas com imóveis arrendados (ou cedidos sob outra forma contratual), habitacionais ou não-habitacionais, podem estabelecer moratórias, reduzir ou suspender as rendas aos seus arrendatários. Esta perda de receita regista-se na rubrica de classificação económica R07 pelo montante de 2,2M€, que é uma rubrica que contribui para o saldo global. O impacto desta medida em ativos financeiros provém de empréstimos concedidos pelas AP a agentes de outros sectores institucionais. Os inquilinos que não possam pagar rendas habitacionais e os senhorios em dificuldades económicas decorrentes de rendas habitacionais em mora podem recorrer a financiamento público, utilizando a dotação que, para este efeito, foi inscrita no orçamento do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). É uma despesa com ativos financeiros legislada no artigo 5.º do referido diploma, e a utilização da mesma é mostrada na linha 41 do painel superior da Tabela 1.

2 Saldo global

15. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas foi – 2255 M€ no final do primeiro trimestre, o que reflete um decréscimo homólogo de 2358 M€ (Tabela 2 e Tabela 24). Para esta evolução contribuíram todos os subsectores, com exceção das Administrações Subnacionais. O Estado apresentou um défice de 3000 M€. A Lei do Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) prevê, para o conjunto do ano, uma deterioração do saldo em 833 M€ face ao registado provisoriamente em 2020.

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

Subsector	Jan-mar 2020	Jan-mar 2021	variação homóloga	Referencial anual		
				2020	OE/2021	variação homóloga OE/2021
1. Estado	-1 531	-3 000	-1 469	-12 242	-11 817	425
2. Serviços e Fundos Autónomos	339	254	-85	-334	54	388
<i>do qual: EPR</i>	-427	-313	115	-1 236	-580	656
3. Administração Central (1+2)	-1 191	-2 745	-1 554	-12 576	-11 762	813
4. Segurança Social	1 159	230	-929	2 120	932	-1 188
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-32	-2 516	-2 484	-10 455	-10 830	-375
6. Administração Regional e Local	136	261	125	135	-323	-458
6.1 Administração Regional	17	23	6	-366	-107	259
6.2 Administração Local	119	239	119	501	-216	-717
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	104	-2 255	-2 358	-10 320	-11 153	-833

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2020" é a execução provisória, publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO. (ii) O referencial para o ano 2021 corresponde ao OE/2021 aprovado. (iii) Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga entre os dois anos consecutivos.

16. Após os ajustamentos dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, o défice das AP no final do mês de março foi 2063 M€, traduzindo uma degradação homóloga de 2146 M€. O objetivo implícito ao OE/2021 para o conjunto do ano tem subjacente uma deterioração de 659 M€ no saldo global (Tabela 3 e Tabela 23). Doravante, salvo menção explícita em sentido contrário, a evolução da execução orçamental tem por referência os dados após os ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2020–2021, identificados na Caixa 1, p. 55, e quantificados na Tabela 22. A UTAO não classificou qualquer operação orçamental no âmbito das medidas de política COVID-19 como causa ou fator de ajustamento. Em termos comparáveis, o saldo global das Administrações Públicas foi de – 2063 M€, refletindo uma quebra homóloga de 2146 M€, com os contributos da Administração Central e da Segurança Social. As Administrações Subnacionais melhoraram a sua posição orçamental. A evolução do primeiro trimestre foi determinada, sobretudo, pelo subsector Estado, o único com uma posição deficitária (– 2795 M€), apresentando os restantes subsectores excedentes globais.

Tabela 3 – Saldo global ajustado, por subsector

(em milhões de euros)

Subsector	Jan-mar 2020	Jan-mar 2021	variação homóloga	Referencial anual		
				2020	OE/2021	variação homóloga OE/2021
1. Estado	-1 601	-2 795	-1 194	-12 266	-11 440	826
2. Serviços e Fundos Autónomos	484	330	- 154	- 334	54	388
do qual: EPR	- 283	- 237	46	-1 236	-580	656
3. Administração Central (1+2)	-1 117	-2 466	-1 348	-12 600	-11 385	1 214
4. Segurança Social	1 064	142	- 922	1 878	463	-1 415
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	- 53	-2 324	-2 271	-10 722	-10 923	- 201
6. Administração Regional e Local	136	261	125	135	- 323	-458
6.1 Administração Regional	17	23	6	- 366	- 107	259
6.2 Administração Local	119	239	119	501	- 216	-717
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	83	-2 063	-2 146	-10 587	-11 246	-659

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual "2020" é a execução provisória, publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO. (ii) O referencial para o ano 2021 corresponde ao OE/2021 aprovado. (iii) Os dados da tabela encontram-se ajustados de fatores que afetam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1, Anexo 2.

17. A deterioração do saldo global resulta do efeito combinado da quebra da receita efetiva (- 5,2%) e do aumento da despesa efetiva (+ 5,4%), quedando-se ambas abaixo do aumento previsto no OE/2021. A diminuição da receita efetiva (- 5,2%) contrasta com o crescimento previsto no OE/2021 (+ 9,0%) para o conjunto do ano.

18. Considerando exclusivamente os seus efeitos orçamentais diretos, as medidas de política COVID-19 valeram - 1912 M€, o que representa 89,1% da variação no primeiro trimestre. O impacto direto conhecido das medidas de política COVID-19 no saldo global ascendeu a - 1912 M€ no final do mês de março. Este valor é apurado pela UTAO com base na informação publicada pela DGO, pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Segurança Social. As medidas COVID-19 com impacto na receita ascenderam a - 480 M€ e representaram 45,6% da quebra homóloga deste agregado no primeiro trimestre (- 1052 M€). Excluindo este efeito, o recuo da receita é atenuado para 2,8%. Na despesa, o valor das medidas COVID foi 1432 M€, pelo que a variação deste agregado líquida do impacto direto das medidas COVID-19 é uma redução homóloga de 1,7% (Tabela 4). Assim, o saldo global ajustado, no final do primeiro trimestre de 2021, sem o efeito direto das medidas de política COVID-19, teria sido de - 151 M€. O efeito direto destas medidas representa 89,1 % do agravamento do saldo no primeiro trimestre. No entanto, não é possível estabelecer uma relação mecânica entre o agravamento do saldo e as medidas, uma vez que não se dispõe de um exercício contrafactual. Se as medidas não tivessem sido tomadas, é seguro afirmar que o saldo ajustado seria diferente de - 151M€, e por várias razões. Sem pretensão de exaustividade, nota-se que o desemprego teria sido maior, e portanto, maiores teriam sido a despesa com subsídio de desemprego e as perdas em contribuições sociais e impostos sobre o rendimento e o consumo; os efeitos das medidas anticíclicas induzidos no saldo (e incluídos nos - 151 M€) também não teriam existido e o saldo teria, por isso, sido menor.

Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE 2021	M€	%	2020	OE 2021
Receita efetiva	20 206	19 154	-1 052	-5,2	83 846	91 355	7 509	9,0	24,1	21,0
Corrente	19 801	18 758	-1 042	-5,3	82 232	87 576	5 344	6,5	24,1	21,4
Capital	405	395	-9	-2,3	1 614	3 779	2 165	134,1	25,1	10,5
Despesa efetiva	20 123	21 217	1 094	5,4	94 432	102 600	8 168	8,6	21,3	20,7
Corrente primária	17 000	18 274	1 274	7,5	80 290	85 674	5 384	6,7	21,2	21,3
Juros	1 826	1 734	-91	-5,0	7 602	7 279	-322	-4,2	24,0	23,8
Capital	1 297	1 208	-89	-6,9	6 540	9 647	3 107	47,5	19,8	12,5
Saldo global	83	-2 063	-2 146		-10 587	-11 246	-659			

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

Receita efetiva	20 206	19 634	-572	-2,8
Despesa efetiva	20 123	19 784	-339	-1,7

Saldo global **83** **-151** **-233**

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados no Anexo 2, p. 55. (ii) A execução excluindo o impacto direto das medidas COVID-19 obtém-se adicionando à execução ajustada o valor das medidas da receita efetiva e subtraindo o valor das medidas da despesa efetiva. O impacto direto das medidas COVID-19 por classificação económica está evidenciado na parte inferior da Tabela 1.

19. Mesmo sem o efeito direto das medidas de política, a pandemia faz-se sentir no saldo, que evidencia uma deterioração homóloga de 233 M€. Esta variação decorre da projeção de todas as políticas públicas não-COVID-19 na economia, mas também do impacto da pandemia no *status quo* dos instrumentos orçamentais (efeitos do tipo 1 explicados acima, no par. 3) e do impacto induzido pela reação da economia às medidas de política COVID-19. A metodologia desta coleção não permite apurar os contributos individuais de cada uma destas parcelas para o saldo — vide par. 5. Por esta razão, também não é possível concluir se, na ausência de pandemia, o saldo no primeiro trimestre de 2021 teria sido maior ou menor do que no período homólogo de 2020.

3 Receita efetiva

20. Este capítulo analisa a receita efetiva nas suas diversas componentes. A Secção 3.1 explica as medidas de política COVID-19 com efeitos sobre a receita e a secção 3.2 fornece uma visão panorâmica dos desenvolvimentos deste agregado no período, comparando a execução do primeiro trimestre com o referencial do OE/2021. As secções seguintes aprofundam a análise de cada uma das componentes: a receita fiscal (Secção 3.3), a receita contributiva (Secção 3.4) e a componente não fiscal nem contributiva (Secção 3.5).

3.1 Medidas de política COVID-19 com impacto na receita

21. A execução da receita encontra-se negativamente influenciada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos e pelas medidas de política orçamental destinadas a minimizar os malefícios da pandemia de COVID-19. Os efeitos diretos das medidas de política do lado da receita diminuem a cobrança, dividindo-se entre as que têm um impacto transitório e as que impõem uma perda definitiva de receita. O impacto transitório significa que a medida foi concebida para ter apenas uma perda temporária, esperando o legislador que ela seja recuperada ainda no ano de 2021 (medida apenas com efeito intra-anual) ou no ano seguinte. As medidas de receita desenhadas em Portugal com efeito transitório correspondem, sobretudo, ao adiamento do período legal de pagamento de obrigações (fiscais, contributivas, rendas). Houve também medidas desenhadas para aliviar a pressão sobre a tesouraria das empresas e das famílias através de um corte permanente na receita pública — os exemplos são a isenção de rendas sobre imóveis públicos e de taxa social única durante alguns meses (sem obrigação de as mensalidades isentadas serem pagas no futuro), bem como as isenções de pagamento do estacionamento automóvel em espaços explorados pelas autarquias locais. Por conveniência pedagógica, a natureza do efeito orçamental das medidas de política, por tipo de medida, encontra-se tipificada na Figura 2.

Figura 2 – Efeitos orçamentais diretos das medidas de política COVID-19 do lado da receita

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

Fontes: UTAO. | Notas: é assumida a hipótese de risco nulo de perda de receita nas cobranças adiadas através das medidas concebidas para ter impacto transitório ou temporário.

22. Deve, no entanto, alertar-se para o risco de perda definitiva de receita para as AP inerente às medidas concebidas com impacto transitório no saldo. O risco decorre de eventuais danos na capacidade económica dos contribuintes durante o período de dilação da liquidação das suas obrigações que se venha a traduzir na incapacidade de pagamento das obrigações perante as AP no final dos prazos de dilação do pagamento. Vale a pena notar, porém, que esta tipologia de medidas foi bastante utilizada durante o ano de 2020 e chegou-se ao final do ano com taxas de incumprimento muito reduzidas.⁵ A concretização do risco foi, pois, baixo em 2020, o que é um sinal, mas não uma certeza, de que a continuação do protelamento das obrigações contributivas em 2021 poderá também ter um risco reduzido de perda permanente de receita para as AP.

⁵ Durante o ano de 2020 foram diferidos 1569 M€ de receita fiscal e contributiva, encontrando-se em incumprimento, no final de dezembro, 49 M€ (valores no painel inferior da Tabela 5 do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro), o que traduz a reduzida taxa de incumprimento de 3,1%. Deve notar-se que este montante não traduz, necessariamente, uma perda definitiva para as AP, uma vez que os montantes devidos serão alvo de processos executivos e poderão ser recuperados no futuro.

23. Até ao final do mês de março as medidas de política do lado da receita têm um impacto direto conhecido de – 480 M€, representando 2,5% da cobrança de receita efetiva ajustada (painel inferior da Tabela 1). Na Tabela 5 encontram-se agrupadas as medidas de política orçamental atualmente em vigor com efeitos sobre a receita, destinadas a mitigar os efeitos da pandemia, bem como os seus impactos diretos conhecidos. A listagem detalhada das medidas implementadas até 31 de março e ainda em vigor, compilada pela UTAO, encontra-se no Anexo 4.

24. As medidas da receita dividem-se entre as que revestem uma natureza transitória (– 406 M€; 84,5%), as que traduzem perdas definitivas de receita (– 72 M€; 15,0%) e aquelas para as quais a informação apurada não permite identificar a dimensão temporal (– 2 M€; 0,5%):

- As primeiras consistem, sobretudo, na prorrogação do prazo de pagamento das obrigações fiscais e contributivas, em novembro e dezembro de 2020 e no primeiro semestre de 2021. Embora constituam um risco descendente para as finanças públicas,⁶ traduzem perdas de receita não definitivas, cujo objetivo consiste na transferência temporária de liquidez dos subsectores públicos para os agentes económicos (empresas e famílias). Esta tipologia de intervenção foi reforçada no final do ano de 2020 e no início de 2021, face ao agravamento da situação epidemiológica e à nova paralisação económica decidida em janeiro, sendo expectável, portanto, o acréscimo de receita fiscal e contributiva diferida ao longo do primeiro semestre de 2021. Foi legislado um regime de flexibilização da entrega das retenções na fonte de IRC e IRS, bem como o pagamento em prestações do IVA e das contribuições sociais devidos em novembro e dezembro de 2020 e no primeiro semestre de 2021. Foi também estabelecido um regime transitório respeitante ao IRC, que permite o pagamento faseado do imposto a liquidar respeitante a 2020, bem como do primeiro e segundo pagamentos por conta. Estas medidas só serão relevadas na execução do segundo semestre de 2021, altura em que é devido o seu pagamento (linha 2, Tabela 5).
- O principal instrumento com perda definitiva de receita é a isenção de contribuições sociais, concedidas durante alguns meses às empresas enquadradas nos regime de *layoff* simplificado, apoio à retoma progressiva ou incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial (72 M€) — (linha 9, Tabela 5). Existem outras medidas também pertencentes a esta tipologia, com um impacto mais reduzido, sobre as quais não existe informação individualizada, como, por exemplo, a aplicação da taxa reduzida de IVA ao gel desinfetante (medida 45 do Anexo 4).
- Não foi possível apurar se a natureza da perda de receita associada à medida da linha 10 da Tabela 5, que vale 2 M€, é temporária ou definitiva. Contabiliza a perda de receita que decorre da possibilidade das entidades públicas com imóveis arrendados decidirem o estabelecimento de moratórias, a redução ou a isenção de rendas aos seus inquilinos.⁷ Os montantes em mora deverão constituir perdas transitórias de receita, embora com risco associado, enquanto a redução e a isenção de rendas são perdas definitivas. Com a informação disponível, não é possível desagregar a parcela temporária da definitiva.

⁶ O impacto das medidas de adiamento das obrigações fiscais e contributivas só será nulo para as AP se a receita cobrada no final do novo prazo de pagamento for igual à que teria sido cobrada sem a concessão da dilação. No caso do diferimento de obrigações fiscais e contributivas, a receita liquidada é calculada no início do período de diferimento e não sofre alterações — trata-se apenas de um adiamento do momento da cobrança. No entanto, se existirem danos na capacidade económica dos contribuintes (falência, insolvência ou outra situação grave) a receita liquidada poderá não ser cobrada, total ou parcialmente, embora continue a ser um direito do Estado.

⁷ Esta medida está desenhada no artigo 11.º da [Lei n.º 4-C/2020](#), de 6 de abril (medida 18 do Anexo 4), que dispõe sobre as rendas de imóveis devidas a entidades públicas. Prevê que as entidades pertencentes às AP com imóveis arrendados ou cedidos sob outra forma contratual podem aplicar as seguintes medidas relativamente às rendas a receber: estabelecer moratórias, reduzir o montante da renda (para arrendatários com quebras de rendimentos) ou prescindir da totalidade da renda (para arrendatários que comprovem ter deixado de auferir rendimentos a partir de 1 de março de 2020). Teoricamente, as moratórias são uma medida de efeitos transitórios na receita, enquanto que as outras duas são medidas desenhadas para ter uma perda definitiva de receita durante o período da sua vigência.

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

N.º	Correspondências		Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
	N.º da medida na Tabela 1	N.º da medida no Anexo 4			
Impacto orçamental temporário					405,6
Prorrogação do prazo de obrigações fiscais					
1	14	57	Flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre de 2021 (IRC e IRS)	Impostos diretos	2,8
2	-	57	Possibilidade de pagamento faseado do IRC referente a 2020, que decorre da diferença entre a declaração periódica de rendimentos e os pagamentos por conta efetuados em 2020	Impostos diretos	n.d.
3	15	33	Flexibilização do pagamento do IVA para micro, pequenas e médias empresa, no mês de novembro. O imposto poderá ser entregue em 3 ou 6 prestações mensais, prazo de pagamento até 30 de abril	Impostos indiretos	22,1
4	16	36	Flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre de 2021, que poderá ser entregue em 3 ou 6 prestações	Impostos indiretos	212,6
Prorrogação do prazo de obrigações contributivas					
5	-	33	Diferimento das contribuições sociais do mês de novembro e dezembro, prazo de pagamento até 30 de junho	Contribuições sociais	n.d.
6	-	57	Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas contributivas	Contribuições sociais	n.d.
Suspensão de execuções fiscais e contributivas					
7	17	46	Suspensão de execuções da receita fiscal no 1.º trimestre de 2021	Impostos diretos e indiretos	140,0
8	19	47	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva - 1.º trimestre de 2021	Contribuições sociais	28,1
Impacto orçamental definitivo					72,1
Isenção de encargos com sistemas de proteção social					
9	18	10	Isenção do pagamento das contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes	Contribuições sociais	72,1
Impacto orçamental com natureza temporal não apurada					2,2
10	32	18	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	Venda de bens e serviços	2,2
Total					479,9

	Diferido a 31.12.2020	Diferido entre janeiro e março de 2021	Recuperado a 31.03.2021		Permanece diferido a 31.03.2021
			Com origem em 2020	Com origem em 2021	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)-[(3)+(4)]
Receita fiscal	75,0	365,4	52,9	149,9	237,5
IRS	0,0	2,8	0,0	0,5	2,3
IRC	0,0	0,6	0,0	0,1	0,5
IVA	75,0	362,0	52,9	149,3	234,7
Receita contributiva					
Contribuições sociais					
Total receita fiscal e contributiva					

Fontes: Síntese de Execução Orçamental: março 2021, 26 de abril, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Informação em ficheiros no formato Excel fornecidos pela AT e pelo IGFSS, após solicitação da UTAO. Listagem de medidas no Anexo 4 e cálculos da UTAO.

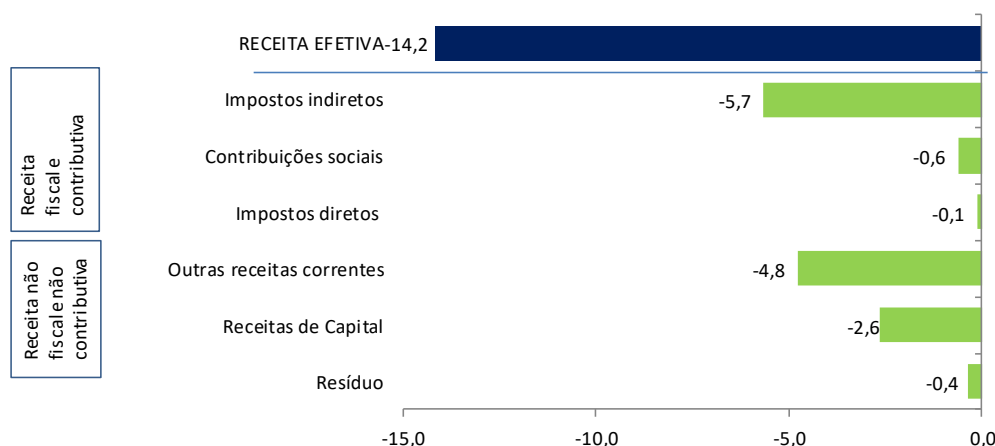
3.2 Visão panorâmica

25. A receita efetiva das Administrações Públicas diminuiu 5,2% no primeiro trimestre de 2021, com contributos de todas as rubricas, destacando-se a evolução dos impostos indiretos, que representam 86,5% do recuo total. No final do mês de março de 2021 a receita das AP foi 19 154 M€, o que representa uma quebra homólogo de 5,2% (- 1052 M€), determinada pela generalidade das rubricas, destacando-se a importância dos impostos indiretos (- 4,5 p.p.). Este nível de cobrança reflete um grau de execução do OE/2021 de 21,0%, comparando desfavoravelmente com o alcançado no período homólogo (24,1%) — Tabela 4 e Tabela 23. Deve notar-se que a receita do primeiro trimestre se encontra muito influenciada pelo agravamento da situação de saúde pública e pela necessidade de reintrodução de medidas de distanciamento social necessárias à contenção da pandemia. É negativamente afetada

por este contexto, pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos e pelas medidas de política orçamental destinadas a diminuir os malefícios da crise de saúde pública sobre a economia. Sem o efeito direto das medidas de política COVID-19 do lado da receita, a quebra da cobrança reduz-se para 2,8% (- 582 M€). A melhoria de 2,4 p.p. tem origem em impostos indiretos (1,6 p.p.), receita contributiva (0,5 p.p.) e impostos diretos (0,3 p.p.) — painéis inferiores da Tabela 1 e da Tabela 4.

26. O decréscimo da receita no primeiro trimestre contrasta com o crescimento previsto no OE/2021, com um desvio de - 14,2 p.p., situando-se todas as rubricas aquém do previsto. A quebra de 5,2% da receita efetiva contrasta com o objetivo de crescimento de 9,0% subjacente ao OE/2021, traduzindo um desvio de - 14,2 p.p., ilustrado no Gráfico 1, para o qual contribuíram todas as rubricas, destacando-se os impostos indiretos (- 5,7 p.p.) e as “Outras receitas correntes” (- 4,8 p.p.).

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva face ao OE/2021
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 23. (ii) A soma dos contributos das rubricas de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo ocorre nas colunas “Contributo “ da Tabela 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 23.

3.3 Receita fiscal

27. A receita fiscal das Administrações Públicas apresentou uma contração de 8,7% no primeiro trimestre de 2021, atribuível, primordialmente, ao recuo na tributação indireta. A receita fiscal das Administrações Públicas no final do primeiro trimestre de 2021 totalizou 10 367 M€, refletindo uma quebra de 8,7%, determinada, maioritariamente, pelos impostos indiretos (- 8,1 p.p.) e, em menor escala, pelos impostos diretos (- 0,6 p.p.). Este nível de cobrança traduz um grau de execução de 21,0% do OE/2021, situando-se abaixo do nível alcançado no período homólogo (23,4%) — Tabela 6. O OE/2021 tem subjacente um aumento de 1,5% para o conjunto do ano. A receita fiscal constitui a parcela mais significativa da receita efetiva, com um peso de 54,1%. A análise da execução orçamental da receita encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1 e no painel inferior da Tabela 7, destacando-se, no respeitante à componente fiscal, o desfasamento temporal, no registo da receita de 2019, originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das respetivas obrigações fiscais até 2 de janeiro do ano seguinte, com impacto relevante na cobrança do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco.

28. As medidas de política orçamental destinadas a mitigar os efeitos da pandemia COVID-19 sobre a economia têm um impacto direto conhecido sobre a receita fiscal de - 378 M€, representando 2,0% da cobrança acumulada. São respeitantes, sobretudo, à flexibilização no pagamento de obrigações fiscais, encontrando-se diferidos 238 M€ no final do primeiro trimestre. A flexibilização no cumprimento das obrigações fiscais constituiu o principal instrumento de política com efeitos sobre a receita fiscal, tendo sido

aprovado um novo regime temporário de diferimento das obrigações fiscais durante o primeiro semestre de 2021.⁸ As medidas desta tipologia encontram-se listadas na Tabela 5 e no painel inferior da Tabela 1.

- Na tributação direta, o impacto das medidas de política ascende a – 60 M€, com a mais significativa a ser a suspensão das execuções de receita fiscal durante o primeiro trimestre do ano.⁹ O impacto da medida de flexibilização do pagamento das retenções na fonte de IRS e IRC durante o primeiro semestre, legislada em março, deverá aumentar nos meses vindouros.¹⁰
- Na tributação indireta, o efeito direto das medidas em 2021 ascende a – 318 M€, devendo destacar-se o regime temporário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas que permitiu a flexibilização do pagamento de IVA de novembro¹¹ e das entregas devidas no primeiro semestre de 2021,¹² possibilitando em ambos o fracionamento do imposto devido em três ou seis prestações mensais. A primeira medida foi legislada em 2020 e originou um diferimento de imposto de 75 M€ no encerramento do ano, tendo, entretanto, sido recuperados 53 M€. Os efeitos da segunda medida restringiram-se ao ano de 2021, tendo sido diferidos 362 M€ até ao final do primeiro trimestre, dos quais 149 M€ já cobrados. No total, permanecem diferidos no final do mês de março um total de 233 M€ respeitantes ao IVA (vide “Por memória: diferimento da receita fiscal durante o ano de 2021”, no painel inferior da Tabela 5).

29. Excluindo os efeitos diretos das medidas de política COVID-19, a contração da receita fiscal reduz-se para 5,4% (– 612 M€), determinada quase inteiramente pelos impostos indiretos (– 5,3 p.p.; – 599 M€).

Esta quebra é atribuível à atividade económica, ao funcionamento dos estabilizadores automáticos e aos efeitos induzidos nas contas públicas pelas próprias medidas de política COVID-19 (dados no painel inferior da Tabela 6).

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE 2021	M€	%	2020	OE 2021
Receita Fiscal	11 357	10 367	-989	-8,7	48 548	49 290	742	1,5	23,4	21,0
Impostos diretos	4 299	4 226	-73	-1,7	22 766	22 573	-193	-0,8	18,9	18,7
Impostos indiretos	7 058	6 141	-916	-13,0	25 782	26 717	935	3,6	27,4	23,0
Contribuições Sociais	5 499	5 483	-16	-0,3	22 388	22 841	453	2,0	24,6	24,0
dos quais: Segurança Social	4 570	4 542	-28	-0,6	18 222	18 928	706	3,9	25,1	24,0
dos quais: CGA	913	912	-1	-0,1	4 091	3 841	-250	-6,1	22,3	23,8
Receita Fiscal e Contributiva	16 856	15 851	-1 005	-6,0	70 936	72 131	1 195	1,7	23,8	22,0

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

Receita Fiscal	11 357	10 745	-612	-5,4
Impostos diretos	4 299	4 286	-13	-0,3
Impostos indiretos	7 058	6 459	-599	-8,5
Contribuições Sociais	5 499	5 583	84	1,5
dos quais: Segurança Social	4 570	4 642	72	1,6
dos quais: CGA	913	912	-1	-0,1
Receita Fiscal e Contributiva	16 856	16 328	-527	-3,1

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

30. O recuo na cobrança de receita fiscal foi comum a todos os subsectores, mas foi determinado pelo Estado. Numa abordagem por subsectores das AP (Tabela 7), o recuo na cobrança de receita fiscal (– 8,7%) foi comum a todos os subsectores, mas determinado pela evolução do Estado (– 7,8 p.p.), seguido pela dos Serviços e Fundos Autónomos (– 0,5 p.p.) e pelas das Administrações Subnacionais (– 0,3 p.p.).

⁸ Decreto-Lei n.º 24/2021, de 26 de março, que altera o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, medida 57 do Anexo 4.

⁹ Linha 7 da Tabela 5.

¹⁰ Linha 1 da Tabela 5.

¹¹ Linha 3 da Tabela 5.

¹² Linha 4 da Tabela 5.

31. Os impostos diretos apresentaram um decréscimo de 1,7% até ao final do mês de março, devido à evolução da Contribuição extraordinária sobre o sector energético e do IRC. A receita com impostos diretos situou-se em 4226 M€ no final do mês de março, o que representa um decréscimo homólogo de 1,7% (- 73 M€) — ver Tabela 8. O OE/2021 prevê uma quebra de 0,8% para o conjunto do ano — Tabela 6 e Tabela 23. A contração da receita foi determinada pela evolução da categoria “Outros” (- 1,5 p.p.) e do IRC (- 0,8 p.p.) e parcialmente atenuada pelo contributo positivo do IRS (0,6 p.p.) — Tabela 8. A evolução da categoria “Outros” é explicada pelo efeito de base em 2020, respeitante ao aumento da Contribuição extraordinária sobre o sector energético, que inclui a receita de 66 M€ decorrente de uma execução judicial. Deve notar-se que o crescimento do IRS (0,7%) traduz um desempenho mais favorável do que o subjacente ao OE/2021 (- 1,1%) para o conjunto do ano — Tabela 7.¹³

32. No primeiro trimestre a receita de impostos indiretos recuou 13,0%, largamente determinada pela evolução do IVA, embora se observe uma quebra em todos os impostos desta categoria. A cobrança do IVA encontra-se muito prejudicada pelos efeitos da paralisação económica decidida em janeiro e pela dilação de obrigações fiscais. Os dados sobre os impostos individuais, para o conjunto das AP, estão na Tabela 8; por subsector, estão na Tabela 7. A cobrança de impostos indiretos foi 6141 M€, trazendo um recuo homólogo de 13,0% (- 916 M€). Esta evolução compara desfavoravelmente com a prevista no OE/2021 (+ 3,6%) — Tabela 6 e Tabela 23. Este nível de cobrança foi determinado pelos contributos do IVA (- 10,3 p.p.) e, em menor escala, do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (- 2,1 p.p.), da categoria “Outros” (- 1,2 p.p.), do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (- 1,0 p.p.) e do ISV (- 1,0 p.p.), observando-se uma diminuição em todos os impostos desta categoria, com exceção do Imposto do Selo (2,7 p.p.), que se deve ao efeito de base de alargamento do seu prazo de pagamento em 2020 (Tabela 8). O IVA apresenta no final do primeiro trimestre uma contração de 14,7% (- 729 M€), situando-se muito aquém do objetivo de + 4,1% subjacente ao OE/2021 — Tabela 7.¹⁴ Este nível de cobrança inclui o diferimento de 235 M€, respeitantes às medidas de flexibilização do pagamento das declarações mensais e trimestrais a entregar em novembro e no primeiro semestre de 2021 (linhas 3 e 4 da Tabela 5). Excluindo este efeito, a quebra reduz-se 4,7 p.p., para 10,0%, encontrando-se a cobrança no primeiro trimestre muito influenciada pela nova paralisação económica decretada em janeiro de 2021, na sequência do agravamento da crise de saúde pública.

¹³ As previsões por imposto do OE/2021 referem-se ao subsector Estado, não se encontrando disponíveis previsões por imposto para as Administrações Subnacionais. Informa-se que o Estado representou 97,4% da cobrança de IRS no final do primeiro trimestre.

¹⁴ As previsões por imposto do OE/2021 referem-se ao subsector Estado, não se encontrando disponíveis previsões por imposto para as Administrações Subnacionais. Informa-se que o Estado representou 95,8% da cobrança de IVA no final do primeiro trimestre.

Tabela 7 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-março		VH		Ref. anuais		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE 2021	M€	%	2020	OE 2021
Subsector Estado, dos quais:	10 302	9 412	-890	-8,6	43 018	43 867	849	2,0	23,9	21,5
<i>Impostos diretos</i>	3 777	3 710	-68	-1,8	19 147	19 052	-95	-0,5	19,7	19,5
<i>IRS</i> ¹	3 526	3 550	24	0,7	13 564	13 420	-144	-1,1	26,0	26,5
<i>IRC</i> ¹	180	154	-27	-14,9	5 044	5 134	90	1,8	3,6	3,0
Outros	71	6	-64	-91,1	538	497	-42	-7,7	13,1	1,3
<i>dos quais:</i>										
Adicional ao IMI	3	3	-1	-16,1	140	140	0	0,2	2,5	2,1
Contrib extraord sobre o setor energético	67	3	-64	-95,0	183	137	-46	-25,0	36,6	2,5
Contrib sobre o setor bancário	n.d.	n.d.	-	-	178	179	1	0,6	-	-
Adic solidariedade sobre o setor bancário	0	0	0	-	33	33	0	-1,2	0,0	0,0
<i>Impostos indiretos</i>	6 525	5 702	-823	-12,6	23 871	24 815	945	4,0	27,3	23,0
ISP	852	701	-151	-17,7	3 218	3 403	185	5,7	26,5	20,6
IVA ¹	4 771	4 056	-714	-15,0	16 333	17 000	666	4,1	29,2	23,9
ISV	150	97	-53	-35,5	438	458	19	4,4	34,2	21,1
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	303	233	-71	-23,3	1 386	1 400	14	1,0	21,9	16,6
IABA	58	40	-18	-31,1	234	242	7	3,1	24,8	16,6
Imposto do Selo	221	412	191	86,7	1 616	1 633	17	1,1	13,6	25,2
IUC	100	101	1	1,0	395	397	1	0,3	25,3	25,5
Outros	70	62	-8	-11,5	250	284	34	13,8	28,1	21,8
Serviços e Fundos Autónomos	208	146	-61	-29,5	558	601	43	7,7	37,2	24,4
Impostos indiretos	208	146	-61	-29,5	558	601	43	7,7	37,2	24,4
Segurança Social, impostos indiretos	59	53	-7	-11,1	204	227	23	11,1	29,2	23,3
Impostos indiretos	59	53	-7	-11,1	204	227	23	11,1	29,2	23,3
Administração Regional e Local	788	756	-31	-3,9	4 769	4 596	-173	-3,6	16,5	16,5
Impostos diretos	522	517	-5	-1,0	3 620	3 522	-98	-2,7	14,4	14,7
<i>dos quais:</i>										
IRS	95	97	1	1,3	410	-	-	-	23,3	-
IRC	9	3	-6	-70,6	121	-	-	-	7,0	-
IMT	287	287	0	0,0	965	820	-145	-15,0	29,8	-
IMI	36	36	-1	-1,4	1 472	1 526	54	3,7	2,4	-
Derrama	27	27	0	-1,3	347	-	-	-	7,9	-
Outros	68	68	0	0,6	305	-	-	-	22,2	-
Impostos indiretos	266	240	-26	-9,7	1 149	1 074	-75	-6,5	23,1	22,3
<i>dos quais:</i>										
IVA	194	179	-15	-7,5	704	-	-	-	27,5	-
IUC	67	67	1	0,8	281	287	-	-	23,7	-
Outros	5	-7	-12	-242,3	164	-	-	-	3,0	-
Total	11 357	10 367	-989	-8,7	48 548	49 290	742	1,5	23,4	21,0
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
ISP-Subsector Estado	983	701			3 348	3 403				
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	339	233			1 422	1 400				
Total (antes de ajustamentos)	11 523	10 367	-1156	-10,0	48 715	49 290	575	1,2	23,7	21,0
Ajustamentos										
ISP-Alargamento prazo pagto tolerância	-130				-130					
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância	-36				-36					
Total ajustamentos receita f	-167	0			-167	0				

Fontes: DGO, AT e cálculos da UTAO. | Notas: 1– Para estes impostos apenas está disponível informação para a Administração Central nos referencial do OE/2021, não existindo informação desagregada para os objetivos anuais nas Administrações Subnacionais.

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

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

		Jan-março		Variação homóloga		Contributo	Por memória
		2020	2021	M€	%	p.p.	Efeito direto medidas COVID-19
Impostos Diretos	IRS	3 622	3 646	25	0,7	0,6	2
	IRC	189	156	-33	-17,4	-0,8	0
	IMT	287	287	-0	0,0	-0,0	
	IMI	36	36	-1	-1,4	-0,0	
	Derrama	27	27	-0	-1,3	-0,0	
	Outros	138	74	-64	-46,2	-1,5	
	Total Impostos Diretos	4 299	4 226	-73	-1,7	-1,7	60
Impostos Indiretos	IVA	4 965	4 236	-729	-14,7	-10,3	233
	ISP	852	701	-151	-17,7	-2,1	
	Imposto do Selo	221	412	191	86,7	2,7	
	Imposto sobre o Consumo de Tabaco	303	233	-71	-23,3	-1,0	
	IABA	58	40	-18	-31,1	-0,3	
	IUC	167	168	2	0,9	0,0	
	ISV	150	97	-53	-35,5	-0,8	
	Outros	342	254	-88	-25,6	-1,2	
Total Impostos Indiretos	7 058	6 141	-916	-13,0	-13,0	318	
Receita fiscal	11 357	10 367	-989	-8,7	-8,7	378	

Fontes: DGO, AT e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; IMT = Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IABA = Imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; ISV = Imposto sobre Veículos. (ii) Na coluna "Por memória: Efeito direto das medidas COVID-19" encontra-se incluído no total o impacto da suspensão das execuções de receita fiscal (140 M€; medida 7 da Tabela 5). Não existe informação disponível sobre a sua distribuição por imposto, mas acresce ao total das medidas que impendem sobre os impostos diretos e indiretos.

3.4 Receita contributiva

33. A receita contributiva registou um decréscimo de 0,3% no final do mês de março, situando-se aquém do previsto no OE/2021 para o conjunto do ano. Sem o efeito das medidas de política COVID-19, esta receita teria crescido 1,5%. As contribuições para sistemas de proteção social apresentam no final do mês de março uma quebra de 0,3% (- 16 M€), situando-se aquém do previsto no OE/2021 para o conjunto do ano (+ 2,0%) — Tabela 6. A evolução da receita contributiva encontra-se afetada pelas medidas de política orçamental COVID-19. Há dois tipos de medida em vigor, um concebido para gerar perda permanente de receita e outro para adiar a cobrança da mesma. Entre o primeiro tipo, encontram-se as medidas "isenção de pagamento de contribuições sociais para empresas enquadradas no regime de *layoff* simplificado", "apoio à retoma progressiva" e "incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial". Importaram na perda definitiva de 72 M€ (linha 9 da Tabela 5) nos primeiros três meses de 2021. No segundo tipo de medidas estão a "suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso" e a "suspensão de execuções sobre a receita contributiva no primeiro trimestre de 2021", permanecendo por recuperar 28 M€ (linha 8 da Tabela 5). Não se encontra disponível informação sobre o impacto do regime extraordinário que permite o diferimento das contribuições sociais dos últimos dois meses de 2020, que poderá ser entregue em três ou seis prestações mensais (linha 5 da Tabela 5). Quando expurgada dos efeitos conhecidos das medidas de política (- 100 M€), as contribuições registam um crescimento de 1,5% (84 M€) — painel inferior da Tabela 6. Os detalhes das contas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações são apreciados na Secção 5.

3.5 Outras receitas

34. No final do primeiro trimestre de 2021 a receita não fiscal nem contributiva recuou 1,4% (- 47 M€), ficando aquém do objetivo subjacente ao OE/2021. Deve notar-se que a componente não fiscal nem contributiva da receita constitui a principal determinante do crescimento deste agregado orçamental previsto no OE/2021. No final do mês de março a componente não fiscal nem contributiva da receita

situou-se em 3303 M€,¹⁵ um decréscimo homólogo de 1,4% M€ (- 47 M€). Esta evolução contrasta com o previsto no OE/2021 para o conjunto do ano (+ 48,9%; + 6314 M€). Deve notar-se que tanto a componente corrente (+ 4149 M€) como a componente de capital (+ 2165 M€) da receita não fiscal nem contributiva constituem os principais determinantes do crescimento da receita previsto no OE/2021 (+ 7509 M€), explicando, em conjunto, 84,0% da variação previsional deste agregado orçamental — Tabela 23. No respeitante à execução, o desvio das “Outras receitas correntes” (- 4,8 p.p.) e da receita de capital (- 2,6 p.p.) representam, em conjunto, cerca de metade do desvio total observado na receita efetiva (- 14,2 p.p.), ilustrado no Gráfico 1. Deve notar-se que esta componente da receita, tanto na vertente corrente como de capital, se situou em 2020 muito aquém do objetivo da estimativa anual apresentada na POE/2021, o que dificulta o cumprimento dos objetivos de 2021.

35. Com a informação disponível, é possível decompor estas receitas no subsector Administração Central (AdC). Este compreende os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos e a decomposição surge na Tabela 9. A AdC representou, até ao final do mês de março, cerca de 78% da receita não fiscal nem contributiva cobrada em todas as AP, pelo que pode ser considerada representativa da tendência consolidada do sector. A análise encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1, destacando-se a eliminação da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal — estas verbas constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, referentes ao exercício anterior, decorrentes de orçamentos retificativos europeus.

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

	Jan-março		VH			Ref. anuais		VH OE/2021			Grau execução	
	2020	2021	M€	%	Cont p.p.	2020	OE 2021	M€	%	Cont p.p.	2020	2021
Receita corrente não fiscal e não contributiva	2 516	2 318	-198	-7,9	-7,9	9 922	13 299	3 376	34,0	34,0	25,4	17,4
Taxas, multas e outras penalidades	735	626	-110	-14,9	-4,4	2 746	3 175	429	15,6	4,3	26,8	19,7
Transferências correntes	634	742	108	17,1	4,3	2 902	3 934	1 032	35,6	10,4	21,8	18,9
Administrações Públicas	464	443	-21	-4,4	-0,8	2 036	1 680	-355	-17,5	-3,6	22,8	26,4
União Europeia	138	280	142	102,9	5,6	722	2 061	1 338	185,2	13,5	19,1	13,6
Outros	32	19	-13	-40,6	-0,5	144	193	49	34,1	0,5	22,4	9,9
Rendimentos da propriedade	177	139	-38	-21,6	-1,5	969	1 129	161	16,6	1,6	18,2	12,3
Venda de bens e serviços correntes	463	72	-391	-84,4	-15,5	2 464	3 811	1 348	54,7	13,6	18,8	1,9
Outras (correntes)	284	363	80	28,1	3,2	842	1 148	306	36,3	3,1	33,7	31,7
Diferenças de consolidação	113	72				0	102					
Receita de capital	279	252	-26	-9,4	-9,4	1 077	3 008	1 931	179,4	179,4	25,9	8,4
Venda de bens de investimento	79	53	-26	-32,8	-9,2	145	360	215	148,2	19,9	54,2	14,7
Transferências de capital	191	196	5	2,7	1,8	849	2 617	1 767	208,1	164,1	22,5	7,5
Administrações Públicas	3	3	1	32,5	0,3	8	21	13	168,8	1,2	32,5	16,0
União Europeia	186	190	4	2,4	1,6	625	2 313	1 687	269,8	156,7	29,7	8,2
Outros	3	2	0	-7,1	-0,1	216	283	66	30,7	6,2	1,2	0,8
Outras receitas de capital	4	3	-1	-34,3	-0,5	78	31	-47	-59,9	-4,4	5,5	9,0
Diferenças de consolidação	5	1				4	0					
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	2 795	2 571	-225	-8,0		10 999	16 307	5 307	48,3		25,4	15,8

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

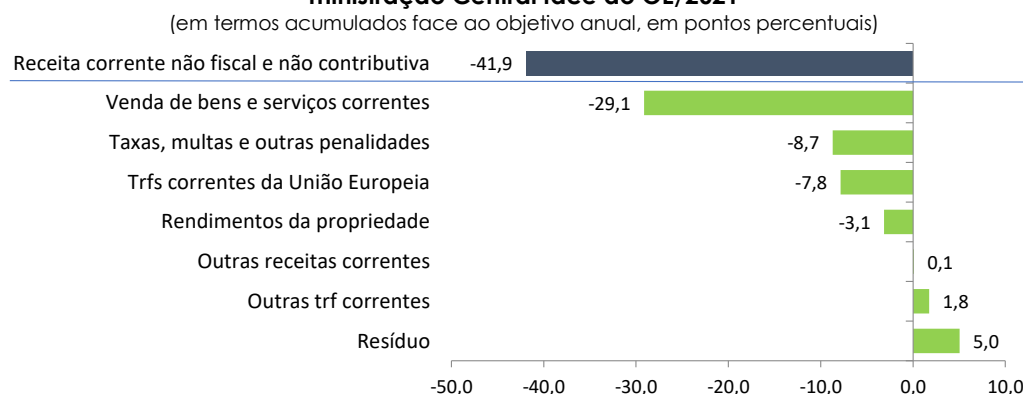
36. O OE/2021 prevê o aumento de 34,0% na cobrança de receita corrente não fiscal e não contributiva em 2021, assente, maioritariamente, na venda de bens e serviços e nas transferências correntes da União Europeia. Numa abordagem face ao referencial anual, deve notar-se que o OE/2021 prevê o aumento de 34,0% (+ 3376 M€) na cobrança de receita corrente não fiscal nem contributiva, assente maioritariamente na venda de bens e serviços (+ 1348 M€) e nas transferências correntes da União Europeia (+ 1338 M€), que quase triplicam o seu valor previsional (+185,2%) face à execução provisória de 2020 — Tabela 9. O aumento previsional das transferências comunitárias assenta, parcialmente, no apoio das

¹⁵ A “receita não fiscal nem contributiva” consiste na seguinte soma de rubricas: “Outras receitas correntes” + “Diferenças de consolidação da receita corrente” + “Receitas de capital”. As diferenças de consolidação das receitas de capital da Tabela 23 estão incluídas no valor de “Receitas de capital”.

instituições europeias às medidas de mitigação dos efeitos da pandemia, destacando-se 790 M€ com origem na iniciativa REACT. As transferências comunitárias deverão ascender a 2061 M€, repartindo-se pelos programas Saúde (489 M€), Ciência, tecnologia e ensino superior (414 M€), Trabalho, solidariedade e segurança social (345 M€), Agricultura (226 M€), Ambiente e ação climática (189 M€) e Ensino básico e secundário e administração escolar (157 M€), que, em conjunto, representam 88% desta receita pre-visual. O MF previu no OE/2021 transferências europeias para medidas COVID-19 assim distribuídas: (1) financiamento do programa Ativar (141 M€) e da medida de incentivo extraordinário à normalização (200 M€), num total de 341 M€ canalizados via IEFP, no PO do Trabalho, solidariedade e segurança social; (2) medidas destinadas a combater a pandemia no PO da Saúde (220 M€); (3) estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário (125 M€), no PO do Ensino básico e secundário e administração escolar; e (4) Fundo de Ação Escolar (96 M€), no PO da Ciência, tecnologia e ensino superior (PO13).

37. No primeiro trimestre de 2021 a receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central decresceu 7,9%, com origem nas rubricas mais sensíveis ao ciclo económico e ao abrandamento da atividade decorrente das medidas de combate à pandemia, destacando-se as vendas de bens e serviços e as taxas, multas e outras penalidades. Em sentido oposto, beneficiou do aumento das transferências correntes, designadamente da União Europeia. No final do mês de março a receita corrente não fiscal nem contributiva das AP situou-se em 2908 M€ e representa 15,2% da receita efetiva cobrada (Tabela 23). A AdC representa 79,7% desta cobrança, ascendendo a 2318 M€, refletindo uma taxa de execução de 17,4% do OE/2021. Este nível de cobrança, detalhado na Tabela 9, traduz um decréscimo de 7,9% (- 198 M€), com origem na venda de bens e serviços correntes (- 15,5 p.p.), nas taxas, multas e outras penalidades (- 4,4 p.p.) e nos rendimentos da propriedade (- 1,5 p.p.), e em sentido oposto, nas transferências correntes da União Europeia (+ 5,6 p.p.) e nas "Outras receitas correntes" (+ 3,2 p.p.) — Tabela 9. As rubricas com maiores quebras são as mais sensíveis ao ciclo económico e ao abrandamento da atividade que decorre da necessidade de contenção da pandemia, a que se somam medidas de política que prejudicam a receita. Nas taxas, multas e outras penalidades salientam-se: (1) no SNS, a isenção de taxas moderadoras nas consultas de cuidados de saúde primários e nos exames de diagnóstico e nas terapêuticas prescritas neste âmbito; (2) a diminuição de coimas e penalidades por contraordenações tributárias associada à suspensão de processos de execução fiscal; (3) nas instituições de Ensino Superior, a diminuição da receita de propinas, que decorre da fixação de um menor valor máximo a cobrar pelas universidades públicas. Comparando a execução com a previsão, no Gráfico 2, observa-se no final do primeiro trimestre um desvio negativo de 41,9 p.p. face ao objetivo, para o qual contribuíram todas as rubricas, com destaque para as vendas de bens e serviços correntes (- 29,1 p.p.), devendo notar-se que as transferências da UE também se situam aquém do objetivo anual do OE/2021 (- 7,8 p.p.).

Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central face ao OE/2021



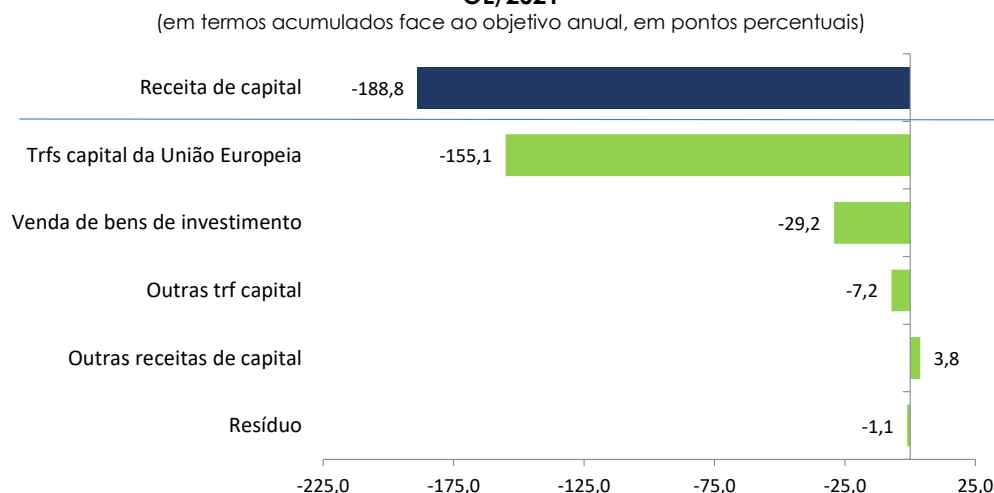
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 9.

38. O OE prevê para 2021 quase o triplo da receita de capital cobrada em 2020, ancorando as suas expectativas no aumento das transferências da União Europeia, repartindo-se por vários programas orçamentais, incluindo 147 M€ da iniciativa REACT, destinados ao financiamento da medida de universalização da escola digital e ao programa orçamental da saúde. O OE/2021 prevê uma receita de capital

de 3008 M€ na Administração Central, que traduz um crescimento de 1931 M€ (+179,4%) face à execução provisória de 2020, com origem sobretudo no aumento das transferências da UE (+1687 M€) — Tabela 9. A previsão das receitas de capital com origem em transferências comunitárias ascende a 2313 M€ em 2021, destinadas ao financiamento de políticas de habitação (201 M€) e ao investimento na ferrovia (256 M€), no PO de Infraestruturas e habitação, ao apoio ao turismo no PO da Governação (420 M€), ao PO da Agricultura (414 M€), ao PO da Economia (282 M€) e ao PO do Ensino básico e secundário e administração escolar (190 M€), repartindo-se o remanescente pelos restantes programas orçamentais. As transferências comunitárias incluem 147 M€ da iniciativa REACT, divididos entre o programa orçamental da Saúde (7 M€) e o apoio à medida de universalização da escola digital, no PO do Ensino básico e secundário e administração escolar (140 M€).

39. A receita de capital da Administração Central (AdC) sofreu uma contração homóloga de 9,4%, com origem na subexecução da venda de bens de investimento. As transferências da União Europeia aumentaram, mas permanecem muito aquém do objetivo anual. Até ao final do mês de março a receita de capital das AP situou-se em 395 M€, com um peso de 2,1% na receita efetiva (Tabela 23). A AdC representa 63,8% desta cobrança, ascendendo a 252 M€, o que representa uma contração homóloga de 9,4% (- 26 M€), determinada pela quebra da venda de bens de investimento (- 9,2 p.p.) e atenuada pelas transferências de capital da UE (1,6 p.p.) — Tabela 9. No entanto, na comparação com os referenciais anuais, no Gráfico 3, estas transferências constituem o desvio mais significativo (- 155,1 p.p.), representando 82% do total, uma vez que o seu ritmo de crescimento (2,4%) é muito inferior ao da previsão do OE (269,8%).

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central face ao OE/2021



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 9.

4 Despesa efetiva

40. Este capítulo analisa todas as rubricas da despesa efetiva, com identificação dos contributos dados pelos principais programas orçamentais ou pelas principais entidades que executam a despesa. A Secção 4.1 apresenta uma perspetiva global sobre os objetivos para o total do ano e os desvios na execução até ao final do 1.º trimestre de 2021. A Secção 4.2 detalha as dotações orçamentais cuja utilização carece de autorização do Ministério das Finanças. A Secção 4.3 analisa as rubricas da despesa corrente, enquanto a Secção 4.4 incide sobre as despesas de capital.

4.1 Visão panorâmica

41. O montante aprovado de despesa efetiva no OE/2021 situou-se em 102,6 mil M€, o que reflete um aumento de 8,2 mil M€ em relação à execução provisória. Face à POE/2021, a despesa efetiva foi revista ligeiramente em alta (+3,8 M€), o que corresponde ao aumento de despesa efetiva refletido nos Mapas da Lei do OE/2021, na sequência das alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República no âmbito da aprovação do OE/2021.

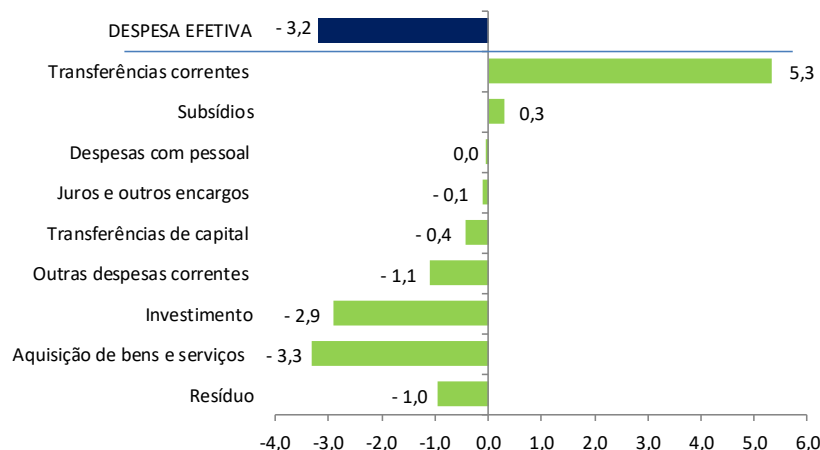
42. A comparação entre a execução do 1.º trimestre de 2021 e o trimestre homólogo encontra-se condicionada pelo efeito de base decorrente do facto de a execução dos primeiros três meses de 2021 apresentar o impacto direto decorrente da COVID-19 na despesa efetiva em 1432 M€. A execução do 1.º trimestre de 2020 apresentava ainda uma despesa com magnitude residual no âmbito da COVID-19.

43. A pressão ascendente sobre a despesa veio da despesa corrente e a descendente dispersou-se por corrente e de capital. Para o crescimento homólogo de 5,4% na despesa efetiva contribuíram relativamente mais (no sentido de terem maior contributo em p.p.) a aquisição de bens e serviços (variação homóloga de - 9,5%), os encargos com a dívida (- 5,0%) e as transferências de capital (- 0,4%). Em sentido contrário, comportaram-se as transferências correntes (+ 13,4%), os encargos com o pessoal (+ 4,3%) e os subsídios (+ 69,4%).

44. É de referir que se encontram em execução montantes significativos de despesa extraorçamental, os quais não são incluídos na despesa efetiva nem, portanto, no saldo global na ótica da contabilidade pública. Com efeito, as despesas extraorçamentais não são objeto da análise neste Capítulo 0, mas foram previamente apreciadas neste relatório na Tabela 1 do Capítulo 1. O montante do 1.º trimestre de 2021 atingiu 581,4 M€, dos quais 532,7 M€ correspondem ao programa APOIAR.

45. O desvio de - 3,2 p.p. entre o crescimento homólogo da despesa efetiva (5,4%) até março de 2021 e o que se encontra previsto no OE/2021 para o total do ano (8,6%) resulta de uma combinação de contributos de sentido oposto entre rubricas de despesa (Gráfico 4, Tabela 4 e Tabela 23). São de referir a magnitude dos desvios na aquisição de bens e serviços e no investimento, compensados, em parte, pelo desvio de sinal contrário nas transferências correntes.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva face ao OE/2021
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Notas: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 23. (ii) A soma dos contributos das rubricas de despesa diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo — o mesmo fenómeno ocorre nas colunas "Contributo" da Tabela 23 e é explicado em nota à mesma. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 23.

46. No OE/2021 as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços apresentam os aumentos nominais mais elevados entre as rubricas da despesa corrente primária. Entre as componentes da despesa corrente primária, o valor do OE/2021 para despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços apresenta aumentos homólogos nominais de 1811 M€ e 1016 M€, respetivamente (Tabela 10). Em sentido oposto, as transferências correntes para fora do universo das AP orçamentadas no OE/2021 apresentam um acréscimo de 495 M€, dos quais 40 M€ relativos a prestações sociais do subsector da Segurança Social. É de referir que os montantes mais significativos do impacto direto da COVID-19 na despesa efetiva de 2020 foram registados nas rubricas "transferências correntes" e "aquisição de bens e serviços".

Tabela 10 – Despesa corrente primária e principais rubricas
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau de execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Despesa Corrente Primária	17 000	18 274	1 274	7,5	80 290	85 674	5 384	6,7	22,8	21,3
<i>Despesas com pessoal</i>	4 799	5 007	207	4,3	22 370	23 385	1 016	4,5	22,4	21,4
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	2 948	2 667	-281	-9,5	13 480	15 291	1 811	13,4	19,8	17,4
<i>Transferências correntes</i>	8 807	9 986	1 179	13,4	41 855	42 350	495	1,2	23,9	23,6
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	5 452	6 615	1 163	21,3	26 919	26 959	40	0,1	24,6	24,5
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	2 150	2 169	20	0,9	9 971	9 981	10	0,1	21,8	21,7
<i>Subsídios</i>	281	476	195	69,4	1 654	2 284	630	38,1	28,8	20,9
<i>Outras despesas correntes</i>	157	130	-28	-17,6	848	1 746	898	105,9	15,3	7,4

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

4.2 Instrumentos de controlo da despesa

47. O valor total das dotações orçamentais cuja execução em 2021 depende de autorização prévia por parte do Ministério das Finanças está fixado em 2984 M€. Este montante é a soma das várias categorias nas barras verdes (Gráfico 5). O valor aprovado no OE/2021 é superior ao do OE/2020 inicial em 599 M€.

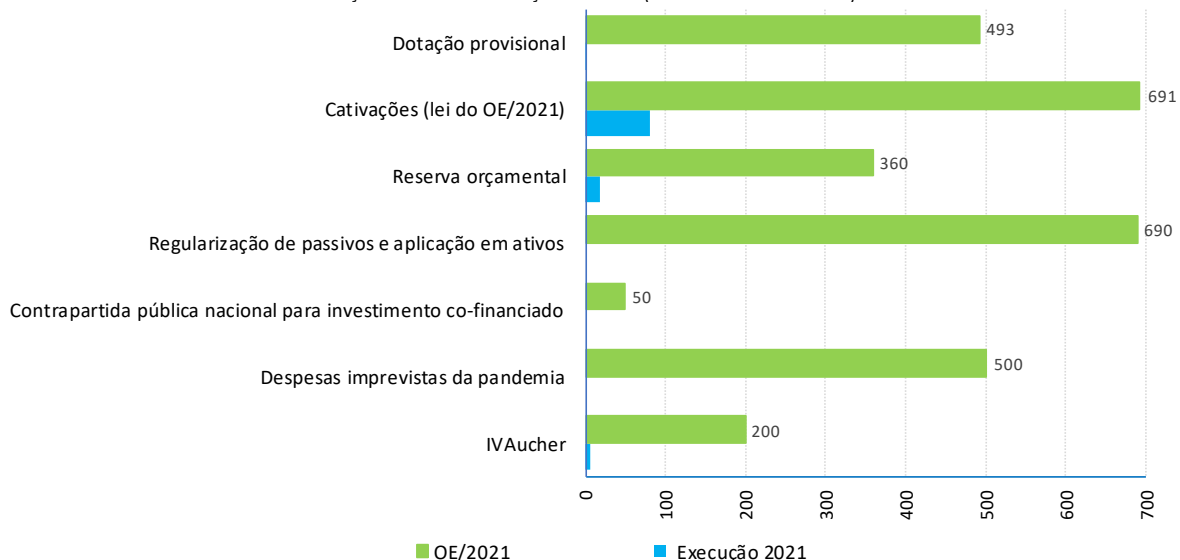
48. Para o acréscimo homólogo determinado pela Lei do OE/2021 contribuíram, essencialmente, duas novas dotações centralizadas: as despesas imprevistas para a pandemia (500 M€) e o IVAucher (200 M€). Estas dotações não existiram nos exercícios orçamentais anteriores. Em sentido contrário, algumas dotações centralizadas deixaram de existir em 2021: a redução tarifária dos transportes públicos (139 M€), a sustentabilidade do sector da saúde (85 M€) e o orçamento participativo (5 M€). Relativamente à dotação para regularização de passivos e aplicação de ativos (690 M€) e à contrapartida

pública nacional para investimento co-financiado (50 M€), os montantes aprovados no OE/2021 são iguais aos do OE/2020. No caso das cativações, o montante determinado pelo OE/2021 (691 M€) é superior ao da Lei do OE/2020 (572 M€), enquanto a reserva orçamental para 2021 (360 M€) é inferior à do ano anterior (515 M€). Informa-se que o MF costuma criar uma segunda vaga de cativações com a publicação do decreto-lei de execução orçamental.¹⁶ Não tendo tal publicação ainda ocorrido, o Gráfico 5 apenas mostra as cativações decorrentes da aplicação das normas competentes inseridas na lei orçamental.

49. A dotação provisional estabelecida pelo OE/2021 situou-se em 493 M€, sendo superior ao valor inicialmente aprovado no ano anterior (330 M€ no OE/2020), mas inferior ao montante total após reforço atribuído pela 2.ªAOE/2020 (630 M€).

50. Até ao final do 1.º trimestre de 2021, registou-se um montante de descativações de 81 M€ e uma utilização residual da reserva orçamental, do IVAucher e da dotação provisional. Os valores utilizados correspondem às barras azuis no Gráfico 5. No caso das descativações, a informação de base reporta-se a 28 de fevereiro e não reflete as decisões de libertação de dotações operacionalizadas posteriormente.

Gráfico 5 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças
Situação em 31 de março de 2021 (em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros. (ii) Os montantes das dotações orçamentais cativadas no âmbito da Lei do OE/2021 têm por referência 28 de fevereiro de 2021.

4.3 Despesa corrente

51. Até ao final do 1.º trimestre de 2021, o crescimento das despesas com pessoal foi ligeiramente inferior ao previsto para o total do ano em curso. O aumento orçamentado para 2021 situou-se em 4,5% (Tabela 11), justificado, essencialmente, pelos contributos dos programas orçamentais P016-Saúde (+ 151 M€) e P013-Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+ 108 M€) e da dotação centralizada dedicada a despesas imprevistas decorrentes da pandemia (250 M€). Até março de 2021, o crescimento das despesas com pessoal (4,3%) ficou ligeiramente abaixo do objetivo do total do ano (4,5%), sendo que esta evolução resulta de uma heterogeneidade de variações em sentido oposto entre os diversos programas orçamentais e subsectores. Adicionalmente, importa referir a existência de m efeito de base na comparação com a execução homóloga de 2020. As atualizações da base remuneratória do sector público em 2020, determinadas pelo Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março, com efeitos desde 1 de janeiro de 2020, não se encontravam ainda pagas na execução do 1.º trimestre de 2020 — foram processadas só a partir de abril, com retroativos a 1 de janeiro.

¹⁶ O ano de 2020 fugiu à regra pois não chegou a ser publicado este diploma.

52. À semelhança de anos anteriores, o valor orçamentado para os programas orçamentais mais pesados da Administração Central será insuficiente para assegurar a execução anual de 2021: o P016-Saúde e o P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em anos anteriores a suborçamentação tem sido compensada por reforços de dotação decorrentes de alterações orçamentais da competência do Governo. Até março de 2021, de acordo com a DGO, o montante de despesas com o pessoal atribuído diretamente aos efeitos diretos da Covid-19 ascendeu a 83,8 M€, essencialmente no programa orçamental P016-Saúde.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Administração Central , por programa	3 860	4 039	179	4,6	17 955	18 721	767	4,3	21,5	21,6
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	<i>1 121</i>	<i>1 168</i>	<i>48</i>	<i>4,2</i>	<i>5 130</i>	<i>5 138</i>	<i>8</i>	<i>0,2</i>	<i>21,8</i>	<i>22,7</i>
<i>Saúde</i>	<i>1 029</i>	<i>1 152</i>	<i>123</i>	<i>11,9</i>	<i>4 792</i>	<i>4 942</i>	<i>151</i>	<i>3,1</i>	<i>21,5</i>	<i>23,3</i>
<i>Segurança Interna</i>	<i>365</i>	<i>368</i>	<i>3</i>	<i>0,9</i>	<i>1 704</i>	<i>1 673</i>	<i>-31</i>	<i>-1,8</i>	<i>21,4</i>	<i>22,0</i>
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	<i>319</i>	<i>321</i>	<i>2</i>	<i>0,7</i>	<i>1 529</i>	<i>1 637</i>	<i>108</i>	<i>7,1</i>	<i>20,8</i>	<i>19,6</i>
<i>Defesa</i>	<i>243</i>	<i>249</i>	<i>6</i>	<i>2,3</i>	<i>1 103</i>	<i>1 127</i>	<i>24</i>	<i>2,2</i>	<i>22,1</i>	<i>22,1</i>
<i>Justiça</i>	<i>221</i>	<i>222</i>	<i>1</i>	<i>0,3</i>	<i>1 029</i>	<i>979</i>	<i>-49</i>	<i>-4,8</i>	<i>21,5</i>	<i>22,6</i>
<i>Órgãos de Soberania</i>	<i>60</i>	<i>62</i>	<i>2</i>	<i>3,4</i>	<i>290</i>	<i>297</i>	<i>7</i>	<i>2,3</i>	<i>20,7</i>	<i>20,9</i>
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	<i>81</i>	<i>83</i>	<i>2</i>	<i>1,9</i>	<i>392</i>	<i>482</i>	<i>91</i>	<i>23,1</i>	<i>20,7</i>	<i>17,2</i>
<i>Finanças</i>	<i>116</i>	<i>110</i>	<i>-5</i>	<i>-4,7</i>	<i>585</i>	<i>618</i>	<i>33</i>	<i>5,6</i>	<i>19,8</i>	<i>17,9</i>
<i>Dotação centralizada: despesas pandemia</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>250</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,0</i>
Segurança Social	63	61	-2	-2,6	286	317	31	10,9	22,0	19,4
Administração Regional e Local	876	907	30	3,4	4 129	4 347	218	5,3	21,2	20,9
Total	4 799	5 007	207	4,3	22 370	23 385	1 016	4,5	21,5	21,4

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: só os programas orçamentais maiores da AdC são mostrados nesta tabela.

53. O valor orçamentado no OE/2021 para a despesa com aquisição de bens e serviços é 13,4% superior à execução provisória de 2020. Contudo, até março de 2021, a execução foi inferior à registada no trimestre homólogo (- 9,5%). O acréscimo previsto no OE/2021 (Tabela 12) concentra-se no P016-Saúde (+ 142 m€), no P007-Defesa (+217 M€) e nas dotações centralizadas no P005-Finanças (305 M€ no total). O programa orçamental P016-Saúde evidencia o peso mais significativo nesta rubrica de despesa. A aquisição de bens e serviços do P016-Saúde desceu 15,0% em termos homólogos no 1.º trimestre de 2021, em contraste com a subida prevista no OE/2021 (2,2%). Até março de 2021, a despesa efetiva da Direção-Geral da Saúde (55,3 M€) é superior ao valor orçamentado no OE/2021 (12,3 M€), tendo sido objeto de reforço orçamental por via das alterações orçamentais da competência do Governo. De acordo com informação da DGO, o efeito direto da COVID-19 situou-se em 201,1 M€, um valor muito próximo da variação homólogo no conjunto da rubrica (+ 207 M€).

54. Excluindo o P016-Saúde, a execução da despesa no 1.º trimestre de 2021 desceu 2,6% em termos homólogos, o que contrasta com o aumento contemplado no OE/2021 (23,8%). O P018-Infraestruturas e Habitação tem orçamentado um acréscimo de 102 M€ (19,2%) face à execução provisória de 2020. No entanto, a execução até ao final do 1.º trimestre de 2021 registou uma descida face a igual período do ano anterior (- 20 M€ ou - 22,0%). É de referir que o P007-Defesa tem orçamentado no OE/2021 um crescimento anual de 217 M€ para o ano 2021, sendo que até março de 2021 a execução se situou em 7,5% do valor orçamentado. A despesa da ADSE apresentou um grau de execução de 22,9% no 1.º trimestre de 2021, sendo 4,1 p.p. abaixo no trimestre homólogo.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Administração Central, dos quais: ¹	2 302	2 010	-292	-12,7	10 154	11 700	1 547	15,2	22,7	17,2
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	21	14	-7	-33,8	224	227	3	1,6	9,4	6,1
<i>Saúde</i>	1 644	1 397	-247	-15,0	6 467	6 609	142	2,2	25,4	21,1
<i>do qual: Serviço Nacional de Saúde</i>	1 612	1 318	-294	-18,2	6 182	6 391	209	3,4	26,1	20,6
<i>Direção-Geral da Saúde</i>	4	55	52	-	129	12	-117	-90,5	2,9	450,6
<i>ADSE</i>	144	140	-4	-2,8	535	614	80	14,9	27,0	22,9
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	32	34	2	4,9	198	309	111	56,0	16,2	10,9
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros ¹</i>	-	0	-	-	-	155	-	-	-	0,0
<i>Dotação centralizada: despesas pandemia</i>	-	0	-	-	-	150	-	-	-	0,0
<i>Segurança Interna</i>	30	24	-6	-19,7	174	240	66	38,2	17,1	9,9
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	55	49	-6	-11,2	284	367	82	29,0	19,2	13,2
<i>Defesa</i>	50	56	6	11,0	530	747	217	40,9	9,5	7,5
<i>Justiça</i>	58	61	3	4,7	317	374	57	17,9	18,3	16,2
<i>Economia e Transição Digital</i>	7	5	-2	-34,5	69	106	37	54,0	10,5	4,5
<i>Ambiente e Ação Climática</i>	37	38	2	4,4	189	260	70	37,1	19,4	14,8
<i>Infraestruturas e Habitação</i>	93	72	-20	-22,0	530	632	102	19,2	17,5	11,4
Segurança Social	10	18	8	81,7	86	176	91	106,3	11,6	10,3
Administração Regional e Local	636	638	3	0,4	3 241	3 414	174	5,4	19,6	18,7
Total	2 948	2 667	-281	-9,5	13 480	15 291	1 811	13,4	21,9	17,4
Sub total, sem programa Saúde	1 304	1 270	-34	-2,6	7 013	8 682	1 669	23,8	18,6	14,6

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) A dotação orçamental da Administração Central inclui duas dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças que visam a execução noutros ministérios, as quais têm como finalidade assegurar a regularização de passivos não financeiros da Administração Central (155 M€) e as despesas com a pandemia (150 M€).

55. O montante orçamentado no OE/2021 para subsídios é superior em 38,1% à execução provisória de 2020, essencialmente devido ao contributo do Subsector da Segurança Social e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). O aumento previsto para 2021 (Tabela 13) concentra-se no subsector da Segurança Social (+ 262 M€), no IEFP (+ 173 M€) e na criação da dotação centralizada para o IVAucher (200 M€). Até março de 2021, a execução situou-se em 476 M€, sendo superior (69,4%) ao observado no mesmo período do ano anterior. Para este resultado contribuiu o grau de execução do IEFP, que foi mais elevado no 1.º trimestre de 2021 (28,8%) do que no período homólogo (9,7%). A dotação centralizada IVAucher, criada no OE/2021, encontra-se orçamentada em subsídios (200 M€), a qual genericamente concede a possibilidade do consumidor utilizar o valor previamente acumulado do IVA nas compras dos sectores da restauração e da cultura, quando efetuar futuras compras. De acordo com a DGO, o montante da despesa relacionada com o efeito direto da COVID-19 foi de 211,7 M€, sendo que a parte principal é relativa ao apoio extraordinário à normalização da atividade económica pelo IEFP. Percebe-se, assim, que a variação homóloga positiva em subsídios (+ 195 M€) deve-se, fundamentalmente, a medidas de política COVID-19.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Administração Central, dos quais:	90	237	147	164,0	735	1 149	413	56,2	12,2	20,7
<i>Assembleia da República</i>	5	5	0	-1,1	16	58	42	258,2	32,7	9,0
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	8	7	0	-4,5	42	45	3	7,2	18,0	16,0
<i>Bonificação de juros</i>	6	0	-6	-99,0	24	28	4	14,5	25,2	0,2
<i>Dotação centralizada IVAucher</i>	-	7	-	-	-	200	-	-	-	3,5
<i>IEFP</i>	54	208	155	-	550	723	173	31,4	9,7	28,8
<i>IFAP</i>	5	4	0	-9,9	29	32	3	9,4	15,5	12,8
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	8	9	1	18,6	37	37	0	0,6	21,6	25,4
Segurança Social	147	159	12	8,3	455	716	262	57,6	32,4	22,3
Administração Regional e Local	44	79	35	80,5	464	419	-45	-9,8	9,5	19,0
Total	281	476	195	69,4	1 654	2 284	630	38,1	17,0	20,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) A dotação orçamental da Administração Central inclui a dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças relativa ao IVAucher (200 M€).

56. No 1.º trimestre de 2021 o crescimento homólogo das transferências correntes para fora das AP foi superior ao implícito no OE/2021 para o total do ano, devido ao contributo do subsector da Segurança

Social. Este contributo está influenciado pelo efeito de base decorrente de as despesas no âmbito do COVID-19 terem sido residuais no 1.º trimestre de 2020. O crescimento homólogo (Tabela 14 e Tabela 23) das transferências correntes para entidades exteriores às AP foi de 13,4%, acima do implícito no OE/2021 (1,2%). As transferências correntes são uma rubrica de despesa com âmbito bastante heterogéneo, na qual avulta o subsector Segurança Social com as pensões e restantes prestações sociais para o sector institucional Famílias. Os principais contributos para o aumento orçamentado no OE/2021 são os acréscimos das transferências correntes da Segurança Social para o sector institucional Famílias (+ 247 M€), e das transferências para a União Europeia (+ 241 M€) e as realizadas pelo Fundo de Ação Social do ensino superior (+ 116 M€). De acordo com a informação da DGO, a despesa com transferências correntes no âmbito dos efeitos diretos da COVID-19 situou-se em 870,7 M€ no 1.º trimestre de 2021, contra apenas 73,6 M€ um ano antes.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Administração Central , dos quais:	3 181	3 292	111	3,5	14 193	14 517	325	2,3	22,4	22,7
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	2 150	2 169	20	0,9	9 971	9 982	11	0,1	21,6	21,7
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	512	572	60	11,8	2 049	2 290	241	11,8	25,0	25,0
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	52	48	-4	-8,0	205	250	46	22,3	25,4	19,1
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	26	4	-22	-85,0	56	123	67	117,8	45,2	3,1
<i>Dotação centralizada despesas imprevistas</i>	-	0	-	-	-	50	-	-	-	0,0
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	68	70	2	3,3	259	237	-23	-8,7	26,3	29,8
<i>IFAP</i>	40	61	21	53,6	386	235	-152	-39,3	10,3	26,2
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	22	26	4	20,1	87	105	18	20,4	25,1	25,0
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	50	48	-2	-4,8	127	243	116	91,7	39,5	19,6
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	2	3	1	41,7	75	46	-29	-38,5	2,5	5,8
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	9	5	-5	-49,3	32	36	4	13,8	29,3	13,1
<i>Transferência para a Grécia</i>	44	0	-44	-100,0	90	15	-76	-83,9	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	11	12	1	7,0	40	40	0	0,8	27,2	28,9
<i>IEFP</i>	12	11	-1	-8,9	60	78	18	29,7	20,8	14,6
<i>INEM</i>	10	8	-3	-24,7	39	38	-1	-2,3	26,0	20,0
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	26	14	-12	-46,1	59	35	-23	-39,7	45,0	40,2
<i>Fundo Ambiental</i>	1	4	3	-	186	173	-12	-6,7	0,6	2,4
<i>Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil</i>	10	14	4	38,2	92	60	-32	-34,5	10,8	22,9
Segurança Social	5 537	6 685	1 148	20,7	26 914	27 161	247	0,9	20,6	24,6
Administração Regional e Local	90	9	-81	-89,7	749	672	-77	-10,2	12,0	1,4
Total	8 807	9 986	1 179	13,4	41 855	42 350	495	1,2	21,0	23,6
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	574	727	153	26,7	2 049	2 290	241	11,8	28,0	31,7
Total (antes de ajustamentos)	8 868	10 140	1 272	14,3	41 855	39 916	-1 939	-4,6	21,2	25,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

4.4 Despesa de capital

57. O valor orçamentado para despesas de capital no OE/2021 situou-se em 9647 M€, sendo 47,5% acima da execução provisória de 2020. À semelhança de anos anteriores, o aumento percentual orçamentado para a despesa de capital é superior a dois dígitos. No entanto, a execução anual tem apresentado sistematicamente variações bem mais modestas.

58. O montante orçamentado para o investimento em 2021 é 54,2% superior à execução provisória de 2020, tendo a execução até ao final do 1.º trimestre ficado abaixo da verificada no período homólogo anterior (-0,6%). O investimento é a componente mais volumosa da despesa de capital para o conjunto das AP, valendo cerca de 76,5% na execução provisória de 2020 e 80,0% no OE/2021, respetivamente.

59. A decomposição do investimento do OE/2021 por subsectores mostra que o aumento percentual dos montantes previstos é significativo para as diversas áreas. Contudo, a execução do 1.º trimestre de 2021 foi de 943 M€, o que reflete uma descida de 0,6% face ao trimestre homólogo. Para o baixo grau de execução (Tabela 15) nos primeiros três meses de 2021 contribuíram, essencialmente, o P016-Saúde

(grau de execução de 8,4%), o P014-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (5,2%), o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (0,0%), o Metropolitano de Lisboa (6,4%) e o Metro do Porto (8,6%). Para o conjunto da Administração Regional e Local, o aumento homólogo da despesa no 1.º trimestre de 2021 (5,3%) ficou aquém do objetivo do total do ano (22,6%). Excluindo a despesa com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (IP), a despesa em investimento orçamentada no OE/2021 vale 6194 M€, o que corresponde a um aumento de 72,4% face à execução provisória. A execução até março de 2021 (excluindo concessões da IP) foi de 563 M€ (grau de execução de 9,1% do OE/2021). Face ao trimestre homólogo, a execução diminuiu 5,5%, uma contração assente, essencialmente, nos contributos do Metropolitano de Lisboa (- 47 M€), do P007-Defesa (- 35M€) e dos investimentos (não concessões) da empresa IP (- 11 M€). De acordo com a DGO, a despesa executada no 1.º trimestre de 2021 inclui 35,8 M€ no âmbito dos efeitos diretos da COVID-19; sem este contributo, a variação homóloga teria sido ainda mais negativa.

Tabela 15 – Investimento das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
Administração Central , dos quais:	639	614	-25	-3,9	2 915	5 133	2 218	76,1	21,9	12,0
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	398	414	16	4,1	1 642	2 066	423	25,8	24,2	20,0
<i>Concessões</i> ¹	352	380	28	7,8	1 410	1 520	110	7,8	25,0	25,0
<i>Outros investimentos da IP</i>	45	34	-11	-25,1	233	546	313	-	19,4	6,2
<i>Defesa</i>	61	26	-35	-57,6	348	402	54	15,4	17,6	6,5
<i>Saúde</i>	56	58	2	3,9	258	693	435	-	21,6	8,4
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	16	19	3	16,1	124	156	32	26,1	13,0	12,0
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	4	16	12	-	41	307	266	-	9,9	5,2
<i>Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana</i>	0	0	0	-73,3	7	120	113	-	2,2	0,0
<i>EDIA</i>	3	11	9	-	24	29	5	19,5	10,5	38,4
<i>Programas Polis</i>	4	3	-1	-33,2	18	66	48	-	22,5	4,0
<i>Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas</i>	0	1	1	-	12	80	68	-	3,9	1,8
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	2	2	0	10,9	8	59	51	-	27,5	4,0
<i>IEFP</i>	2	1	-1	-71,8		48				1,1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	7	4	-3	-40,6	21	21	0	-1,8	32,0	19,3
<i>Metro do Porto</i>	4	12	9	-	13	143	131	-	29,7	8,6
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	56	10	-47	-82,9	74	151	77	-	76,4	6,4
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional global</i> ²	-	0	-	-	-	50	-	-	-	0,0
<i>Dotação centralizada: despesas pandemia</i>	-	0	-	-	-	50	-	-	-	0,0
Segurança Social	1	4	3	-	30	58	28	94,3	3,5	7,1
Administração Regional e Local	309	325	16	5,3	2 057	2 523	465	22,6	15,0	12,9
Total	949	943	-5	-0,6	5 002	7 714	2 712	54,2	19,0	12,2
Sub total, sem concessões da IP	596	563	-33	-5,5	3 593	6 194	2 601	72,4	16,6	9,1
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	542	489	-53	-9,7	1 642	2 066	423	25,8	33,0	23,7
<i>Concessões</i> ¹	497	455	-41	-8,3	1 410	1 520	110	7,8	35,2	30,0
<i>Outros investimentos da IP</i>	45	34	-11	-25,1	233	546	313	-	19,4	6,2
Total (antes de ajustamentos)	1 093	1 019	-74	-6,8	5 002	7 714	2 712	54,2	21,9	13,2

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 1 – Despesa infra-anual linearizada pelos motivos e nos termos expostos no fator de ajustamento 5 da Caixa 1. O fluxo desta variável apresentado sob memória não está ajustado. 2 – A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (50 M€) que visa a execução no âmbito de outros ministérios (reforço da capacidade de cofinanciamento de projetos do Portugal 2020).

60. O montante do OE/2021 para transferências de capital pagas a entidades exteriores às AP é superior à execução provisória do ano anterior em 2,4%. As transferências de capital situaram-se em 250 M€ até ao final de março de 2021 (Tabela 16), refletindo uma descida homóloga de 24,2%. Para este resultado contribuiu o efeito de base decorrente do facto de em 2020 ter ocorrido a transferência do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo para o Banco de Portugal (81 M€). Esta transferência correspon-

deu à devolução de contribuições no âmbito do Decreto-Lei n.º 106/2019, de 12 de agosto, o qual determinou a criação de um sistema único de garantia de depósitos a nível nacional.¹⁷ Adicionalmente, é de referir o baixo grau de execução das entidades que apresentam as dotações orçamentadas mais elevadas: 14,8% do IFAP e 20,7% da FCT. O Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial, à semelhança de anos anteriores.¹⁸ De acordo com informação divulgada pela DGO, as transferências de capital no 1.º trimestre de 2021 no âmbito dos efeitos diretos da COVID-19 somaram 21,5 M€, cerca de 9% da execução da rubrica.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Referencial anual		VH OE/2021		Grau execução	
	2020	2021	M€	%	2020	OE/2021	M€	%	2020	OE/2021
	Administração Central , dos quais:	244	170	-75	-30,6	998	1 076	78	7,8	24,5
<i>Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu</i>	0	0	0	-	128	135	7	5,3	0,0	0,0
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	23	18	-5	-21,5	63	63	-1	-0,9	35,9	28,5
<i>Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo</i>	81	0	-81	-100,0	81	0	-81	-100,0	100,0	-
<i>IAPMEI</i>	9	9	-1	-8,4	75	69	-6	-7,5	12,5	12,3
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	60	61	1	1,1	192	294	103	53,5	31,4	20,7
<i>IFAP</i>	69	71	3	4,2	242	482	240	98,9	28,3	14,8
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	0	0	0	-	186	0	-186	-100,0	0,0	-
Segurança Social	0	0	0	-56,1	5	18	13	253,2	5,0	0,6
Administração Regional e Local	85	80	-5	-5,8	395	338	-58	-14,6	21,5	23,7
Total	330	250	-80	-24,2	1 398	1 432	33	2,4	23,6	17,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

¹⁷ No âmbito deste decreto-lei e para a mesma finalidade, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo também efetuou uma transferência de capital no montante de 133 M€ para o Fundo de Garantia de Depósitos. Visto que esta entidade é um Serviço e Fundo Autónomo, esta despesa não consta da Tabela 16.

¹⁸ Em 2020, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com 133,1 M€ orçamentados em aquisição de ativos financeiros, sendo que as alterações orçamentais por gestão flexível e por reforço de dotação asseguraram um montante de despesa em transferências de capital de 186 m€. Em 2021, a dotação inicial em ativos financeiros situou-se em 133,1 M€.

5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

61. Neste capítulo é analisada a execução orçamental do 1.º trimestre de 2021 dos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), contando, para o efeito, com os referenciais anuais da execução provisória de 2020 e do OE/2021. A Segurança Social, é, em si mesma, um subsector institucional do Sector das AP e o objeto da Secção 5.1. A CGA integra o subsector institucional dos Serviços e Fundos Autónomos da AdC e a sua conta é apreciada na Secção 5.2.

62. Os dados da execução mensal de (2020 e 2021) são os apresentados na Síntese de Execução Orçamental da DGO, bem como no documento “Execução Orçamental” e em estatísticas de domínio público, ambos publicados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no portal Internet da Segurança Social. Adicionalmente, é utilizada na análise informação complementar em ficheiros no formato Excel que foram facultados diretamente pelo IGFSS, em resposta a solicitação da UTAO.

63. O orçamento da Segurança Social é impactado durante o ano de 2021, na receita e na despesa, pela pandemia de COVID-19. Como tal, este capítulo, em consonância com os relatórios produzidos pela UTAO desde o início da pandemia em 2020, dá destaque ao efeito direto acumulado em 2021 das medidas de política COVID-19 na conta agregada do subsector.

5.1 Segurança Social

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

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

65. A publicação “Execução Orçamental” do IGFSS reporta os impactos diretos de “medidas excecionais e temporárias (COVID)”, na receita e na despesa do subsector. A execução acumulada contabiliza os encargos e as perdas de receita nos meses de janeiro a março de 2021. A UTAO agrega na Tabela 17 os resultados que apurou naquela e noutras fontes, bem como em trabalhos anteriores da própria Unidade. Tal como no caso dos outros subsectores, e como a UTAO explicou no parágrafo 36 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), não é possível dar conta dos efeitos induzidos na conta das AP pela reação dos agentes económicos às medidas de política COVID-19. O parágrafo 5 nas Notas de Apresentação que abrem este relatório resume a razão da impossibilidade.

66. Tendo em conta a continuidade da pandemia, a execução orçamental de 2021 acolhe impactos orçamentais de medidas de política que transitam de 2020. Um conjunto de medidas COVID-19 adotado em 2020 e que se mantém em vigor, tendo algumas sido revistas já em 2021, continua a ter execução financeira no exercício orçamental de 2021. Exemplos destas medidas são os subsídios de doença por infeção e por isolamento profilático, o diferimento de contribuições sociais, a isenção da obrigação contributiva de pagamento de Taxa Social Única (TSU) e o apoio extraordinário à retoma progressiva. Adicionalmente, a execução orçamental de 2021 contabiliza também as perdas de receita e os encargos decorrentes da adoção de novas medidas (p. ex., suspensão de execuções contributivas no primeiro trimestre de 2021).

67. No primeiro trimestre de 2021, o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 no saldo global da Segurança Social foi, acentuadamente, negativo. No OE/2021, encontram-se previstas

transferências de verbas do OE para custear os encargos com medidas COVID-19, de modo a que o impacto direto por via da implementação das respetivas medidas seja neutro para o saldo global da Segurança Social. Trata-se da mesma regra que o Governo adotou para o exercício económico de 2020. No entanto, no primeiro trimestre de 2021, em virtude do agravamento não antecipado da pandemia de COVID-19 e da decisão política de reforçar os apoios, os encargos com medidas COVID-19 foram muito superiores aos limites de despesa previstos no OE/2021. Assim, até março de 2021, o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 no saldo global da Segurança Social foi bastante negativo, fixando-se em - 743,3 M€ (Tabela 17). As transferências recebidas do OE (161,8 M€) foram largamente insuficientes para cobrir integralmente as medidas de despesa (804,9 M€) e a quebra introduzida por medidas do lado da receita (100,2 M€). Estas últimas resultaram da adoção da isenção de pagamento de TSU e da suspensão de processos de execução. É interessante notar que as transferências de compensação efetuadas pelo Estado tiveram efeitos qualitativamente distintos no saldo dos dois sistemas de proteção social: excederam os encargos no de proteção social de cidadania e ficaram aquém no previdencial. Este assunto é explorado nos parágrafos 89 e 90 abaixo.

68. No lado da receita, as medidas COVID-19 somaram uma perda de 100,2 M€. Na receita, até março de 2021, as medidas COVID-19 introduziram quebras de 100,2 M€, por via do impacto das medidas “isenção de pagamento da TSU”, “suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso” e “suspensão de execuções contributivas” — ver Tabela 17, linhas 1 e 3. A primeira medida cortou 72,1 M€ à receita e as segunda e terceira cortaram 28,1 M€. Deve salientar-se que não foi reportado o impacto da medida de diferimento para o 2.º semestre de 2021 da obrigação de pagamento de contribuições sociais pelo trabalho prestado em novembro e dezembro. O montante do diferimento de pagamento de contribuições sociais do 2.º trimestre de 2020 referente a novembro tem impacto positivo na conta da Segurança Social de 2021 (na ótica de contabilidade pública orçamental, que é a usada nesta coleção de relatórios), pois corresponde a receita não recebida em 2020 que será arrecada em 2021. No que diz respeito às contribuições de dezembro de 2020, a aplicação da medida traduz-se num deferimento temporário durante o ano de 2021 pois (na ausência da medida) esta receita deveria ter entrado em janeiro de 2021 nos cofres públicos (linha 2 da Tabela 17 e medida 33 do Anexo 4). Ainda no lado da receita, há que dar conta da entrada nos cofres do subsector de compensações financeiras por parte do Estado, que somaram 161,8 M€. Este valor resulta das transferências de 44,0 M€ para o sistema previdencial, 100,0 M€ para o sistema de cidadania e 17,8 M€ com a intenção de neutralizar na conta da Segurança Social as isenções concedidas no pagamento de TSU.

69. A despesa com as medidas de apoio ao emprego e manutenção de laboração representaram 75,6% do total dos encargos quantificados. Em termos de despesa, a execução acumulada até março de 2021 revela um impacto direto negativo de 804,9 M€ (Tabela 17), sendo que, deste valor, 75,6% advém de medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração. Este agregado inclui, essencialmente, a despesa com as medidas “apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes” (linha 7, 106,1 M€), “layoff simplificado” (linha 9, 272,6 M€) e “apoio extraordinário à retoma progressiva” (linha 10, 229,5 M€).

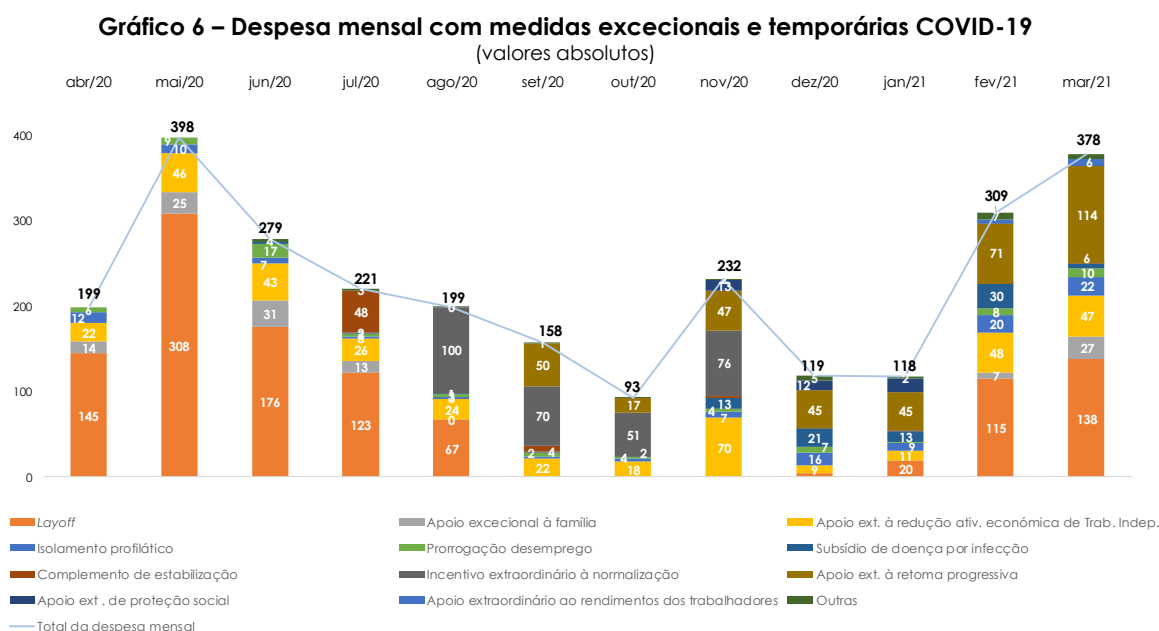
70. Os encargos remanescentes resultaram, basicamente, de medidas de proteção dos rendimentos das famílias. Neste conjunto, salientam-se a despesa com as medidas “apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem devido à suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais”, “subsídio por doença COVID”, “isolamento profilático (baixa por doença)”, e “prorrogação automática das prestações de desemprego”. Estas medidas tiveram encargos de 33,8 M€, 48,4 M€, 51,6 M€, 18,1 M€, respetivamente (Tabela 17). Adicionalmente, as medidas “apoio extraordinário de proteção social” e “apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores” apresentaram pagamentos de 15,7 M€ e 12,1 M€, respetivamente.

Tabela 17 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: previsão anual no OE/2021 e execução orçamental acumulada
(em milhões de euros e em percentagem)

N.º	N.º da medida no Anexo 4	Rubricas	OE 2021	mar/21 acumulado	Grau de execução %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)
(1) Receita Efetiva			776,0	61,6	7,9
		Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	176,0	44,0	25,0
		Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist prot. social cidadania -COVID	400,0	100,0	25,0
		Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	71,0	17,8	25,0
		Transferências correntes da União Europeia - Medidas COVID	200,0	0,0	
1	10 e 37	Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-71,0	-72,1	
		<i>Medidas com efeito temporário:</i>			
2	33	Diferimento de pagamento de contribuições sociais de novembro e dezembro de 2020	0,0	0,0	
3	47 e 57	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva	0,0	-28,1	
(2) Despesa Efetiva			776,0	804,9	103,7
4	3	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	24,0	48,4	201,6
5	2	Subsídio de doença por isolamento profilático	42,0	51,6	122,9
6	13	Prorrogação de Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego	0,0	18,1	
7	9	Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	0,0	106,1	
8	4	Subsídios de assistência a filho e a neto (COVID)	1,0	10,9	1 087,8
9	10	Layoff simplificado (COVID)		272,6	
10	33	Apoio extraordinário à retoma progressiva	309,0 ¹	229,5	162,5
11	55	Novo Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	0,0	0,0	
12	5	Apoio excepcional à família (COVID)	0,0	33,8	
13	-	Complemento de estabilização	0,0	0,5	
14	8	Apoio Extraordinário de Proteção Social	0,0	15,7	
15	50	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores -(nova medida)	400,0	12,7	
16	-	Outras	0,0	5,1	
(3) = (1) – (2) Impacto orçamental direto no saldo global da Segurança Social			0,0	-743,3	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., DGO, lista no Anexo 4 e cálculos da UTAO. | Notas: Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector. 1 – O OE/2021 não reportou a desagregação dos encargos com as medidas *layoff* e apoio extraordinário à retoma progressiva. Assim, o valor de 309 M€ apresentado na coluna 4 corresponde à previsão agregada de despesa para estas duas medidas.

71. No primeiro trimestre de 2021, a despesa mensal com medidas COVID-19 cresceu para níveis semelhantes ao período inicial de resposta à pandemia. Após um ano desde o início do registo de impactos orçamentais com medidas COVID-19, o montante de encargos registados no primeiro trimestre correspondeu a 804,9 M€. O trimestre de 2020 com maior execução foi o segundo, em que ela ascendeu a 875,8 M€ — ver Gráfico 6. Este resultado advém da deterioração da situação pandémica no início de 2021 e do reforçar das medidas de mitigação. O mês de março de 2021 registou encargos de 378 M€, sendo esta despesa mensal a segunda mais expressiva desde o início da aplicação das medidas adotadas. As medidas “*layoff*”, “apoio à retoma progressiva” e “apoio extraordinário da redução da atividade económica dos trabalhadores independentes” dominaram a despesa mensal contabilizada.



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) "Outras" inclui as medidas Diminuição dos prazos de garantia do subsídio de desemprego, Subsídios de assistência a filho e a neto, Prestações por doenças profissionais, Proteção a trabalhadores independentes e informais, e Encargos com recursos humanos.

72. A taxa de execução no primeiro trimestre de 2021 excedeu a dotação global inscrita no OE/2021.

Na conta da Segurança Social foram criadas, com o OE/2021, dotações para as medidas então em execução ou planeadas para adoção subsequente. No entanto, a previsão anual de despesa em medidas COVID-19 no OE/2021 foi superada com a execução orçamental dos primeiros três meses do ano — coluna 6 da Tabela 17. Excetuando a medida de apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores, todas as outras medidas apresentaram uma execução orçamental acima da dotação prevista para o ano como um todo. A imprevista deterioração da situação pandémica e a decisão de reforçar as medidas justificam estes resultados. Neste contexto, com execuções acima da dotação anual, destacam-se as de maior dimensão: "subsídio por doença COVID" (201,6%), "isolamento profilático (baixa por doença)" (122,9%), e o agregado "layoff simplificado" e "apoio extraordinário à retoma progressiva" (162,5%). Dá-se, ainda, nota do registo de encargos com medidas sem dotação prevista no OE/2021, como são o "apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes" e o "apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem por via da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais".

73. De notar que, para além dos efeitos induzidos pelas medidas de política, existem outros efeitos orçamentais da pandemia que não se conseguem apurar com a metodologia destes relatórios.

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

5.1.2 Execução consolidada

74. Esta subsecção apresenta e analisa nos parágrafos seguintes a execução agregada orçamental da Segurança Social, entre janeiro e março de 2021.

75. Antes do ajustamento da UTAO, o saldo global da Segurança Social no primeiro trimestre de 2021 é excedentário, embora substancialmente inferior ao apurado no período homólogo. A execução orçamental até março regista, em termos acumulados, um saldo global positivo de 230 M€ (Tabela 18 e parte superior da Tabela 19, i.e., as suas linhas 1 a 7), o que representa uma diminuição de 929 M€ em relação ao saldo obtido em período homólogo de 2020 (1159 M€), parte superior da Tabela 19. Esta variação

homóloga negativa situa-se abaixo do decréscimo (- 1178 M€) no excedente orçamental, para o ano como um todo, projetado no referencial anual (OE/2021). O saldo global acumulado até março de 2021 é afetado pelo agravamento registado na situação pandémica com subseqüentes impactos nas contas públicas. Como tal, a execução orçamental do primeiro trimestre de 2021 foi substancialmente afetada pelos impactos da pandemia COVID-19, que compara com a execução do primeiro trimestre de 2020, no qual estes impactos só começaram a fazer-se sentir, de modo ainda pouco expressivo, no mês de março de 2020. Há, portanto, um efeito de base importante na explicação da deterioração homóloga no saldo global do subsector.

76. A execução mensal no subsector foi influenciada pelos fluxos de receita e despesa com medidas COVID-19. Como se pode verificar na Tabela 18, a execução dos meses de fevereiro e março revela saldos mensais negativos. Estes foram influenciados, em larga escala, por um volume elevado de encargos com medidas COVID-19 (100,2 M€ de perda de receita e 804,9 M€ de despesa adicional), o qual só foi parcialmente compensado com receita de transferência de verbas do OE para custear estas medidas — assunto já examinado nos parágrafos 67 e 68 acima.

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

	jan/21	fev/21	mar/21	Total
Receita Efetiva	2788	2510	2453	7750
Contribuições e quotizações	1692	1440	1409	4542
Transferências do OE	771	755	755	2282
Medidas excecionais e temporárias (COVID19)	54	54	54	162
Transferências do Fundo Social Europeu	249	85	90	424
Despesa Efetiva	2301	2564	2655	7521
Pensões	1306	1334	1314	3954
Prestações de desemprego	142	150	157	449
Ação Social	148	165	167	480
Medidas excecionais e temporárias (COVID19)	118	309	378	805
Ações de Formação Profissional	93	145	79	317
Saldo Global	487	-55	-202	230

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

77. Após o ajustamento pela UTAO dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social até março de 2021 regista um excedente inferior em 86,7% ao observado no período homólogo de 2020. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2020–2021 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intra-anual entre um ano e outro (todos explicados em detalhe na Caixa 1 do Anexo 2): i) expurgo do saldo de fundos europeus por forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Após a introdução dos respetivos ajustamentos, que se traduzem na diminuição de receita no montante de 88 M€, o saldo global da Segurança Social ajustado registado no primeiro trimestre de 2021 é 142 M€, inferior em 922 M€ (- 86,7%) ao verificado um ano antes (1064 M€) — parte inferior da Tabela 19, linha 6.A. Finalmente, informa-se nas linhas por memória (final da Tabela 19) sobre quais teriam sido os saldos globais sem o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 de receita e despesa: o não ajustado teria sido 973 M€ e o ajustado 885 M€. Neste segundo caso, a variação face ao trimestre homólogo corresponderia a - 16,8%.

78. A receita efetiva cobrada foi superior à prevista por via do aumento de transferências correntes do OE referentes a medidas excecionais e temporárias (COVID-19). A execução orçamental até março de 2021, face ao período homólogo de 2020, reporta um crescimento de 3,5% na receita efetiva. O contributo decisivo para este resultado advém do crescimento homólogo de 8,3% na receita com transferências correntes do OE, influenciada pelas verbas transferidas para neutralizar o efeito orçamental dos encargos com medidas COVID-19. Estas verbas correspondem a uma receita que não existiu no primeiro trimestre de 2020. Com um contributo positivo, destaca-se a evolução na rubrica de outras receitas correntes. O desempenho nestas rubricas absorveram a evolução menos favorável na arrecadação de contribuições e quotizações. Assim, o incremento da receita efetiva contrasta com a redução prevista no OE/2021 (variação - 2,1%), (linha 3.A da Tabela 19).

Tabela 19 – Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos
(em milhões de euros e em percentagem)

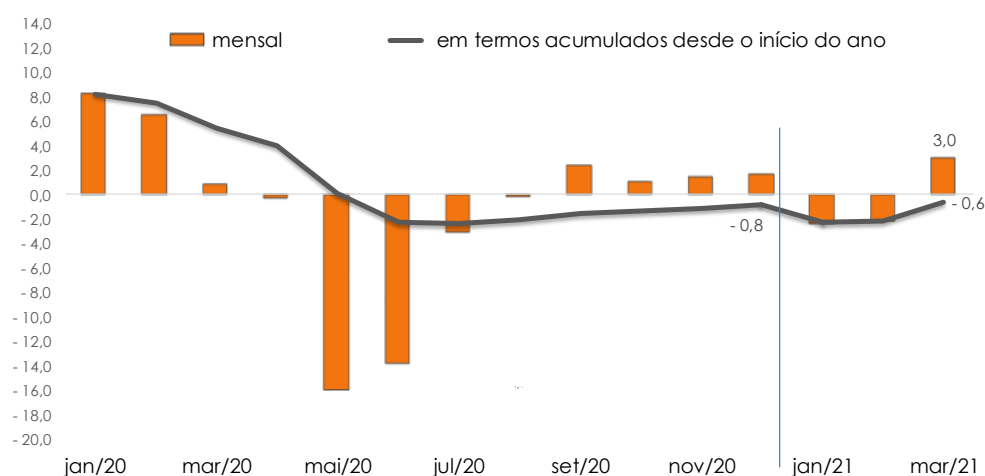
	Março		Variação			Ref. Anuais		OE 2021	Grau de execução
	2020	2021	M€	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	Execução Provisória 2020	OE 2021	Tvh (%)	OE 2021
1. Receita Corrente - da qual:	7 500	7 750	250	3,3	3,3	32 132	31 668	-1,4	24,5
Contribuições e quotizações	4 570	4 542	-28	-0,6	-0,4	18 222	18 928	3,9	24,0
Transf. correntes da Ad. Central	2 183	2 364	180	8,3	2,4	11 904	10 043	-15,6	23,5
— Financ. da LBSS	1 747	1 759	11	0,7	0,2	7 107	7 034	-1,0	25,0
— Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	162	162	:	:	2 492	647	:	:
— IRC	0	0	0	:	:	182	377	106,9	0,0
— Transf. OE regime subst. Bancário	110	107	-3	-3,0	0,0	435	425	-2,4	25,2
— Adicional IMI	0	0	0	:	:	304	140	-53,9	0,0
— Adicional à Contrib. do Sector Bancário	0	0	0	:	:	33	33	0,0	0
— IVA Social	214	229	15	7,1	0,2	883	915	3,6	25,0
Transferência do FSE	422	424	2	0,4	0,0	968	1 589	64,2	26,7
Transferência do FEAC	2	7	5	250,0	0,1	29	98	243,9	7,1
Outras receitas correntes	262	360	98	37,3	1,3	805	781	-3,0	46,1
2. Receita de Capital	0	0	0	122,5	0,0	1	7	601,5	1,0
3. Receita Efetiva (1+2)	7 500	7 750	250	3,3	3,3	32 134	31 675	-1,4	24,5
4. Despesa Corrente - da qual:	6 340	7 516	1 177	18,6	18,6	29 980	30 681	2,3	24,5
Prestações Sociais - das quais:	5 452	6 615	1 163	21,3	18,3	26 919	26 959	0,1	24,5
Pensões, das quais:	3 827	3 954	127	3,3	2,0	17 972	18 642	3,7	21,2
— Sobrevivência	537	552	15	2,7	0,2	2 516	2 584	2,7	21,3
— Invalidez	261	254	-8	-2,9	-0,1	1 175	1 159	-1,3	21,9
— Velhice	2 956	2 980	24	0,8	0,4	13 832	14 351	3,8	20,8
— Parc. de atual. extraordinária de pensões	72	168	96	132,5	1,5	449	547	21,9	30,7
Sub. familiar a crianças e jovens	197	193	-5	-2,3	-0,1	822	823	0,2	23,4
Subsídio por doença	167	160	-7	-4,3	-0,1	746	763	2,3	21,0
Sub. desemprego e apoio ao emp.	314	449	135	42,9	2,1	1 515	1 643	8,4	27,3
Complemento Solidário p/ Idosos	54	52	-2	-3,9	0,0	212	259	22,2	20,0
Prestação Social de Inclusão	101	195	94	93,1	1,5	410	433	5,6	45,1
Prestações de parentalidade	160	149	-11	-6,8	-0,2	657	711	8,1	20,9
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	805	805	:	:	1 897	776	:	:
Outras prestações	108	88	-20	-18,9	-0,3	409	427	4,4	20,5
Ação social	439	480	41	9,3	0,6	1 938	2 112	9,0	22,7
Rendimento Social de Inserção	84	90	6	7,1	0,1	340	340	0,0	26,6
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0	0	0	:	:	0	30	:	:
Pensões do Regime Sub. Bancário	112	109	-3	-3,0	-0,1	443	434	-2,1	25,0
Transferências correntes	359	359	0	-0,1	0,0	1 298	1 401	7,9	25,6
Ações de Formação Profissional	304	317	13	4,2	0,2	871	1 316	51,1	24,1
— c/ suporte no FSE	283	292	9	3,2	0,1	813	1 231	51,5	23,7
5. Despesa de Capital	1	4	3	263,0	0,0	33	62	84,9	6,9
6. Despesa Efetiva (4+5)	6 341	7 521	1 180	18,6	18,6	30 013	30 743	2,4	24,5
7. Saldo Global (3-6)	1 159	230	-929	-80,2	:	2 120	932	-56,0	:
Por memória: após ajustamentos									
1.A Receita Corrente - da qual:	7 405	7 662	257	3,5	3,4	31 890	31 199	-2,2	24,6
Contribuições e quotizações	4 570	4 542	-28	-0,6	-0,4	18 222	18 928	3,9	24,0
Transf. correntes da Ad. Central	2 183	2 364	180	8,3	2,4	11 721	9 666	-17,5	24,5
— Financ. da LBSS	1 747	1 759	11	0,7	0,2	7 107	7 034	-1,0	25,0
— Adicional IMI	0	0	0	:	:	304	140	-53,9	0,0
— Adicional à Contr. do Sector Bancário	0	0	0	:	:	33	33	:	:
Transferência do FSE/FEAC	424	431	7	1,6	0,1	996	1 687	69,4	25,5
3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)	7 405	7 662	257	3,5	3,4	31 891	31 206	-2,1	24,6
4.A Despesa corrente	6 340	7 516	1 177	18,6	18,6	29 980	30 681	2,3	24,5
Pensões	3 827	3 954	127	3,3	2,0	17 972	18 642	3,7	21,2
— Sobrevivência	537	552	15	2,7	0,2	2 516	2 584	2,7	21,3
— Invalidez	261	254	-8	-2,9	-0,1	1 175	1 159	-1,3	21,9
— Velhice	2 956	2 980	24	0,8	0,4	13 832	14 351	3,8	20,8
— Ações de formação prof. c/ suporte no FSE	283	292	9	3,2	0,1	813	1 231	51,5	23,7
5.A Despesa efetiva	6 341	7 521	1 180	18,6	18,6	30 013	30 743	2,4	24,5
6.A Saldo Global (3.A - 5.A)	1 064	142	-922	-86,7	:	1 878	463	-75,4	:
Por memória, Saldo Global:									
Não ajustado excl. encargos líquidos. c/ med. exec.(COVID)	1 159	973	-186	-16,1					
Ajustado excl. encargos líquidos c/ med. exec.(COVID)	1 064	885	-179	-16,8					

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 1. (ii) O referencial anual para 2020 corresponde à execução provisória disponibilizado na síntese de execução orçamental referente ao mês de dezembro de 2020. (iii) O referencial anual indicado para 2021 corresponde às previsões iniciais de receita e dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2021.

79. A receita com contribuições e quotizações no primeiro trimestre de 2021 foi ligeiramente inferior à registada em período homólogo, embora com um desempenho acima do esperado face ao contexto de agravamento da pandemia. A receita acumulada com contribuições e quotizações nos primeiros três meses de 2021 ascendeu a 4 542 M€, o que representa uma diminuição de 0,6% (- 28 M€) face ao

período homólogo (parte inferior da Tabela 19), ficando abaixo do incremento de 3,9%, previsto no OE/2021. No entanto, na interpretação destes resultados há que ter conta que o primeiro trimestre de 2021 foi negativamente influenciado pela deterioração das condições sanitárias com impactos na economia e na arrecadação de receita de contribuições e quotizações. Adicionalmente, há o efeito de base: o impacto da pandemia de COVID-19 no primeiro trimestre de 2020 foi marginal, tendo-se limitado a uma desaceleração substancial da receita de contribuições e quotizações e unicamente no mês de março (Gráfico 7). Como tal, o resultado obtido no primeiro trimestre de 2021 não exprime uma quebra significativa, registando-se mesmo em março, em termos homólogos, um crescimento mensal de 3,0%. No entanto, a receita apurada nesta rubrica foi decisivamente influenciada pelos efeitos da pandemia de COVID-19, nomeadamente: i) medidas de política COVID-19, em particular, a isenção e o adiamento no pagamento de contribuições, bem como a suspensão de processos executivos referentes a esta receita (medidas 10,37, 47 e 57 do Anexo 4); ii) aumento do desemprego (Gráfico 9), que acarreta menor receita com contribuições e quotizações.

Gráfico 7 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



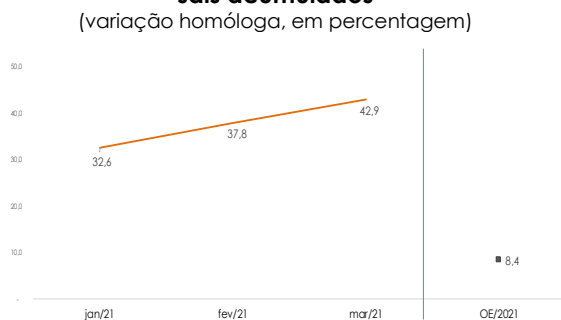
Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

80. Até março, as transferências correntes provenientes do OE realizaram-se acima do inicialmente previsto, o que contrasta com o fluxo de transferências do resto do mundo, que se encontra significativamente abaixo do planeado no referencial para 2021, o OE. As transferências da Administração Central registaram um incremento de (+ 8,3%) quando comparado com o período homólogo de 2020 e contrariando o referencial negativo implícito no OE/2021 (- 17,5%) — parte inferior da Tabela 19. Desagregando por rubricas, verifica-se que o incremento nas transferências provenientes do OE se deveu às verbas transferidas para suportar os encargos com medidas excecionais e temporárias COVID-19 (162 M€). De referir que a transferência relativa ao IVA social (+ 7,1%) se encontra acima do previsto. As transferências correntes provenientes do exterior, a título do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), registaram crescimento homólogo de 1,6%, expressivamente abaixo do nível previsto no OE/2021 (+ 69,4%) (parte inferior da Tabela 19). A UTAO vem assinalando que a execução mensal desta rubrica abaixo do referencial previsto é recorrente ao longo dos últimos exercícios orçamentais.

81. O crescimento acentuado da despesa efetiva é justificado, em larga escala, pela dimensão dos encargos com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). A despesa efetiva da Segurança Social acumulada até março de 2021 registou um crescimento homólogo de 18,6%, acima do referencial anual de 2,4% projetado no OE/2021 (Tabela 19, linha 5.A). No entanto, este resultado deve ser interpretado tendo em conta dois fatores: i) o primeiro trimestre de 2021, ao contrário do período homólogo, inclui encargos com medidas COVID-19; ii) a deterioração da situação pandémica no início de 2021 traduziu-se num volume, muito superior ao previsto, de despesas com medidas excecionais e temporárias e com outras prestações sociais (p. ex., subsídio de desemprego). O incremento na despesa efetiva foi ligeiramente mitigado pelo desempenho, substancialmente aquém do projetado, da despesa em ações de formação profissional com financiamento europeu.

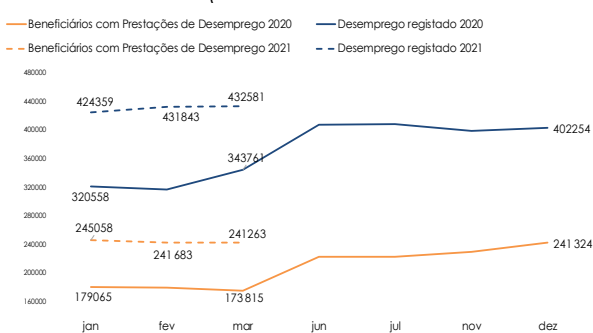
82. A evolução da despesa com pensões denota um crescimento ligeiramente abaixo da previsão no OE/2021. Até março, a despesa com pensões fixou-se em 3954 M€, o que representou um crescimento homólogo de 3,3%, sendo este ligeiramente abaixo do teto de 3,7% previsto no OE/2021 — ver parte inferior da Tabela 19. Para este incremento contribuiu a atualização extraordinária de pensões (nota de rodapé 23). Ao desagregar, constata-se que a rubrica com maior dimensão (despesa com pensões de velhice) fixou-se em 2 980 M€, representando um acréscimo de 0,8%, abaixo do previsto no referencial do OE/2021 (+ 3,8%). As pensões de sobrevivência e invalidez cresceram 2,7% e – 2,9%, respetivamente, face ao período homólogo de 2020.

Gráfico 8 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados



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

Gráfico 9 – Prestação de desemprego vs desemprego registado
(valores absolutos)



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

83. Mais de três quartos do crescimento da despesa com prestações sociais resulta das medidas de política COVID-19. A despesa com prestações sociais até março de 2021, excluindo pensões, atingiu 2660,5 M€, o que representou um aumento de 63,7%, ou seja, + 1035,4 M€ do que no período homólogo, encontrando-se este valor acentuadamente acima do referencial anual projetado no OE/2021 (+ 2,0%) (Tabela 19). A rubrica “medidas excecionais e temporárias (COVID-19)” deu um contributo de 49,5 p.p. para o mencionado incremento de 63,7% na despesa com estas prestações sociais — como tal, 77,7 % do crescimento com estas prestações sociais resulta de medidas de política COVID-19. A análise a estes resultados deve levar em linha os fatores expostos no parágrafo 81.

84. Nas restantes prestações sociais, destaca-se o crescimento da despesa com as prestações de desemprego. No primeiro trimestre de 2021, com crescimento homólogo acima do limite previsto no OE/2021, evoluíram a prestação social de inclusão (+ 93,1%), em virtude do impacto da atualização do valor de referência anual com efeitos retroativos,¹⁹ a ação social (+ 9,3%), o rendimento social de inserção (+ 7,1%) e as prestações de desemprego, que registaram um crescimento homólogo expressivo (+ 42,9%), (Gráfico 8 e Gráfico 10). Uma parte não quantificável é reflexo automático da doença COVID-19, i.e., é efeito do tipo 1 na classificação da UTAO.²⁰ De janeiro a março verificou-se uma certa estabilização no número de desempregados registados,²¹ situando-se este indicador num patamar mais elevado do que no período homólogo, por via do maior número de desempregados registados, embora no mês de março de 2020 se tenha registado um incremento assinalável, em consequência dos primeiros efeitos no emprego da pandemia de COVID-19 (Gráfico 9). Por fim, com redução face ao período homólogo, observou-se o complemento solidário para idosos (– 3,9%), o subsídio por doença (– 4,3%), abono de família (– 2,3%) e as prestações de parentalidade (– 6,8).²²

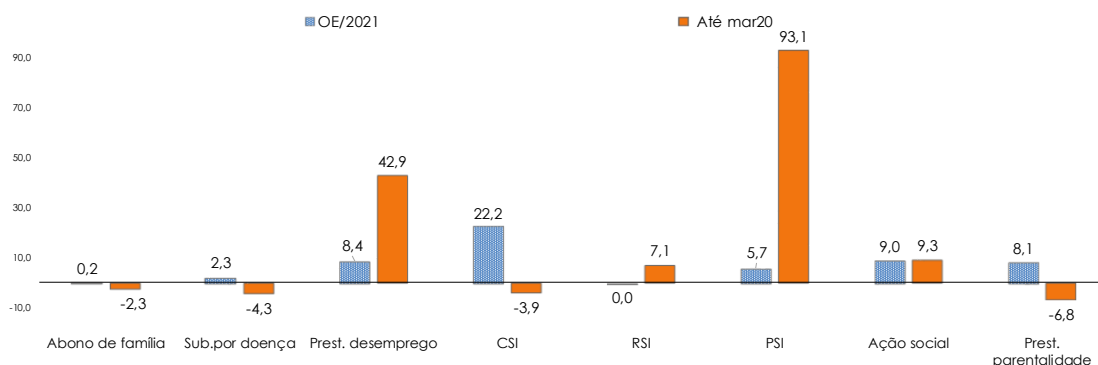
¹⁹ A [Portaria n.º 5/2021](#), de 6 de janeiro, procedeu à atualização do valor de referência anual da componente base da prestação social para a inclusão e do limite máximo anual de acumulação da componente base com rendimentos de trabalho, produzindo efeitos a partir de dia 1 de outubro de 2020.

²⁰ Ver significado no parágrafo 3 das Notas de Apresentação, p. 5.

²¹ De acordo com o [conceito do IEFP, I.P.](#), desempregados registados correspondem a candidatos inscritos num Centro de Emprego com idade mínima de 16 anos (salvo as exceções previstas na Lei), que não tenham trabalhado, procuram um emprego como trabalhador por conta de outrem, estão imediatamente disponíveis e têm capacidade para o trabalho.

²² De acordo com a [síntese de informação estatística da Segurança Social](#), em termos homólogos o número de beneficiários de prestações por parentalidade em março de 2021, ficou em 37 070 pessoas, o que representou um decréscimo de 9,1% face a março de 2020. Este resultado deverá ter sido influenciado pela diminuição de nascimentos no primeiro trimestre de 2021, sinalizada pela [quebra de 13,7% de rastreio a recém-nascidos](#), relativamente aos primeiros três meses de 2020.

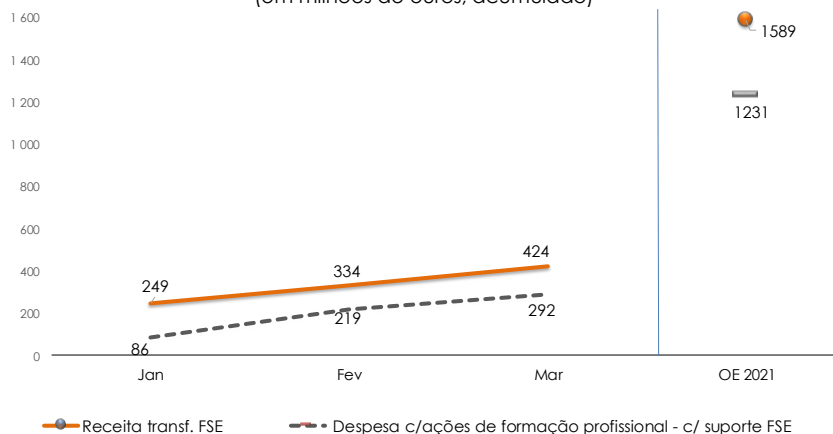
Gráfico 10 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



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

85. No primeiro trimestre de 2021, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram crescimentos substancialmente abaixo do previsto. As transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) fixaram-se em 424 M€, o que corresponde, em termos homólogos, a um crescimento de 0,4%, bastante aquém da taxa de crescimento de 64,2 % prevista no OE/2021 (números na Tabela 19 e no Gráfico 11). Uma parte substancial das transferências comunitárias recebidas é aplicada no financiamento de ações de formação profissional. Neste sentido, o valor acumulado de 292 M€ na despesa com esta rubrica representou, em termos homólogos, um crescimento de 3,2%, muito distante do limite previsto no OE/2021 (51,5%). A sobreorçamentação da receita e da despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus é uma prática recorrente ao longo dos anos, que é exposta anualmente pelos baixos graus de execução orçamental.

Gráfico 11 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2021
(em milhões de euros, acumulado)



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

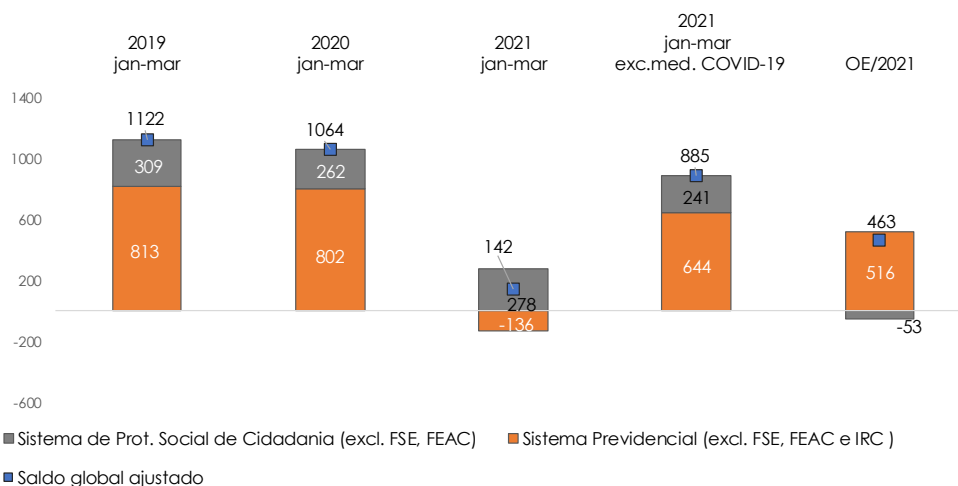
5.1.3 Análise por sistemas de proteção social

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

87. O saldo negativo no sistema previdencial contribuiu para o decréscimo no excedente da Segurança Social, como um todo, registado no primeiro trimestre de 2021. Até março de 2021, o saldo da Segurança Social (ajustado) é positivo, registando-se uma quebra acentuada de 922 M€ (- 86,7%) face ao período homólogo de 2020, em resultado, essencialmente, do decréscimo registado no saldo do sistema de previdencial (- 938 M€) — Gráfico 12 e Tabela 20. O saldo negativo registado no sistema

previdencial contraria a previsão inicial de incremento indicada no OE/2021. No entanto, é importante dar nota do efeito direto das medidas COVID-19, que caso fossem excluídas, fariam com que o saldo global da Segurança Social (ajustado) tivesse uma quebra bem menos acentuada, passando o excedente de 142 M€ para 885 M€ — ver Gráfico 12 e linha “memória” na Tabela 19.

Gráfico 12 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (ajustado)
(em milhões de euros, acumulado)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) O referencial anual indicado para 2021 corresponde às previsões iniciais de receita e dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2021. (ii) O saldo global indicado para março de 2021 sem medidas COVID-19 resulta da exclusão da receita e da despesa registadas com medidas de política para combater malefícios da COVID-19. (iii) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: a) transferências do FSE para programas operacionais do PT2020 e para encargos com medidas COVID-19, e do FEAC para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, b) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao FEFSS; iv) O saldo global do FEFSS está integrado no saldo global do sistema previdencial e corresponde à diferença entre receitas (rendimentos de aplicações financeiras, transferência do OE referente à consignação do AIMI e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e despesas de gestão do fundo.

88. A deterioração do saldo do sistema previdencial resulta, nomeadamente, do volume insuficiente de transferências do OE para fazer face aos encargos com medidas COVID-19. Em termos de receita efetiva, os efeitos económicos do ciclo resultaram no aumento do desemprego, embora a receita de contribuições e quotizações tenha registado um ligeiro decréscimo (- 28 M€), face a 2020, suportada por medidas de apoio (p. ex., *layoff* simplificado). O incremento ligeiro na receita efetiva (+ 39 M€), face ao primeiro trimestre de 2020, derivou das transferências de verbas do OE para custear os encargos com medidas COVID-19 (62 M€), e do incremento diminuto no excedente do saldo do FEFSS (+4 M€), sendo estas, expressivamente insuficientes para absorver o incremento de 976 M€ registado na despesa efetiva do sistema previdencial. O aumento na despesa efetiva resultou de: i) encargos com medidas COVID-19 (741 M€), que se revelaram muito acima do previsto nesta rubrica para a totalidade do ano de 2021; ii) crescimento de 125 M€ na despesa com pensões (praticamente em linha com o previsto no OE/2021); iii) incremento significativo na rubrica Subsídio de desemprego (108 M€) — parte superior da Tabela 20.

89. O impacto direto (líquido) das medidas de política COVID-19 no saldo do sistema previdencial foi negativo em 779,7 M€. O sistema recebeu somente 61,8 M€ do Estado para compensar a perda direta de receita e o acréscimo direto de despesas causadas pelas medidas, mas estas foram manifestamente insuficientes em 779,7 M€ para neutralizar o impacto por completo no orçamento do sistema previdencial. No lado da receita, é verificável que a isenção do pagamento de contribuições e quotizações teve um impacto estimado de 72,1 M. Adicionalmente, a suspensão do pagamento de planos prestacionais e de verbas apuradas nos processos de execução penalizaram a receita em 28,1 M€ — dados na Tabela 17. No lado da despesa, dos 741,3 M€ suportados com medidas COVID-19 (Tabela 20), salientam-se os encargos com as medidas de apoio ao emprego e manutenção de laboração, ou seja, 608,2 M€ acumulados até março de 2021, para além dos valores contabilizados em medidas de prorrogação das prestações de desemprego e subsídio por doença — números na Tabela 17.

Tabela 20 – Execução orçamental da Segurança Social por sistemas de proteção (ajustada)
(em milhões de euros e em percentagem)

	MARÇO		Variação			Ref. Anuais		OE/2021 Tvh (%)	Grau de execução OE/2021
	2020	2021	M€	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	Execução Provisória 2020	OE 2021		
1.Sistema Previdencial									
Regimes Gerais									
Receita Efetiva - da qual:	5 038	5 073	35	0,7	0,7	22 334	21 592	-3,3	23,5
Contribuições e quotizações	4 570	4 542	-28	-0,6	-0,6	18 222	18 928	3,9	24,0
Transferências do OE	83	73	-9	-11,4	-0,2	311	327	4,9	22,5
Transferências do OE - Medidas Excecionais - COVID	0	62	62	:	:	2 269	247	:	25,0
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	38	38	1	2,1	0,0	176	183	3,9	21,0
Outras Receitas	347	358	10	3,0	0,2	1 356	1 908	40,7	18,7
Despesa Efetiva - da qual:	4 411	5 387	976	22,1	22,1	21 419	21 734	1,5	24,8
Pensões, das quais:	3 061	3 186	125	4,1	2,8	14 410	14 972	3,9	21,3
— Sobrevivência	454	467	14	3,0	0,3	2 129	2 188	2,8	21,4
— Invalidez	197	192	-5	-2,6	-0,1	884	860	-2,7	22,3
— Velhice	2 362	2 413	51	2,2	1,2	11 094	11 550	4,1	20,9
Subsídio de desemprego	256	364	108	42,3	2,5	1 230	1 283	4,3	28,4
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	118	119	1	0,4	0,0	551	552	0,3	21,5
Transf. para emprego, higiene e form. profissional	217	222	5	2,3	0,1	673	774	15,0	28,7
Subsídio por doença	167	160	-7	-4,3	-0,2	746	763	2,3	21,0
Subsídio de parentalidade	160	149	-11	-6,8	-0,2	657	711	8,1	20,9
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	21	25	4	17,3	0,1	58	84	45,5	29,8
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	0	741	741	:	:	1 704	376	:	197,2
Outras despesas	405	421	15	3,8	0,4	1 390	2 218	59,6	19,0
Saldo Global Regimes Gerais	627	-314	-941	-150,2	:	915	-142	-115,5	:
Regimes Especiais									
Receita Efetiva - da qual:	112	109	-3	-3,0	-3,0	444	434	-2,2	25,0
Transferência do OE - R.S. Bancário	110	107	-3	-3,0	-2,9	435	425	:	:
Despesa Efetiva - da qual:	112	109	-3	-3,1	-3,1	444	434	-2,1	25,0
Regime Substitutivo Bancário	110	107	-3	-3,1	-3,0	435	425	-2,3	25,1
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	0	:	0	0	0	:
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	627	-314	-941	-150,1	:	915	-142	-115,5	:
FEFSS									
Receita efetiva - da qual:	177	180	4	2,0	:	803	672	-16,3	26,8
AIMI	0	0	0	:	:	304	140	0,0	0,0
Despesa efetiva	2	2	0	7,6	:	7	14	:	11,7
Saldo Global FEFSS	175	179	3	2,0	:	796	658	-17,3	27,1
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	802	-136	-938	-116,9	:	1 711	516	-69,8	:
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania									
Receita Efetiva - da qual:	2 079	2 382	304	14,6	14,6	8 603	8 773	2,0	27,2
Transferências do OE - LBSS	1 698	1 711	13	0,8	0,6	6 914	5 929	-14,3	28,9
Receita de jogos sociais	57	49	-8	-14,8	-0,4	191	217	13,6	22,4
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	2	4	2	83,4	0,1	13	9	-30,2	46,6
IVA social	214	229	15	7,1	0,7	883	915	3,6	25,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais - COVID	0	100	100	:	:	241	400	:	25,0
Outras Receitas	108	290	182	169,3	8,8	360	1 302	262,2	22,2
Despesa Efetiva - da qual:	1 817	2 105	288	15,9	15,9	8 435	8 826	4,6	23,8
Complementos sociais	417	418	0	0,1	0,0	1 927	1 988	3,2	21,0
Ação Social	511	552	41	8,0	2,2	2 139	2 366	10,6	23,3
Pensões por antecipação da idade da reforma	137	122	-15	-11,1	-0,8	606	642	6,0	19,0
Abono de Família	197	193	-5	-2,3	-0,3	822	823	:	23,4
Subsídio social de desemprego	35	42	7	19,1	0,4	155	147	-5,1	28,4
Pensões sociais	105	128	24	22,7	1,3	594	474	-20,2	27,1
Rendimento social de inserção	84	90	6	7,1	0,3	310	340	9,5	26,6
Prestações por dependência	83	80	-3	-3,4	-0,2	375	392	4,5	20,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0	0	0	:	:	0	30	:	0,0
Prestações por deficiência, das quais:	136	231	96	70,3	5,3	555	597	7,6	38,8
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	101	195	94	93,1	5,2	410	433	5,6	45,1
Complemento Solidário para Idosos	54	52	-2	-3,9	-0,1	212	259	22,2	20,0
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	0	64	64	:	:	194	400	:	:
Outra despesa	58	133	74	127,4	4,1	550	369	-32,8	36,0
Saldo Global	262	278	16	6,0	:	167	-53	-132,0	:
Saldo Global (S. Previdencial + S.de Proteção Social de Cidadania)	1 064	142	164	15,4	15,4	1 878	463	-75,4	27,1

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) O referencial anual indicado para 2021 corresponde às previsões iniciais de receita e dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2021. (ii) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: a) transferências do FSE para programas operacionais do PT2020 e para encargos com medidas COVID-19, e do FEAC para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, b) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao FEFSS; iii) O saldo global do FEFSS está integrado no saldo global do sistema previdencial e corresponde à diferença entre receitas (rendimentos de aplicações financeiras, transferência do OE referente à consignação do AIMI e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e despesas de gestão do fundo.

90. O saldo do sistema de Proteção Social de Cidadania apurado encontra-se acima do previsto. O saldo positivo de 278 M€ registado no primeiro trimestre de 2021 no sistema de Proteção Social de Cidadania situa-se acima do previsto no OE/2021 (- 53 M€). Este incremento é justificado pelas transferências

do OE para a cobertura dos encargos decorrentes da aplicação de medidas COVID-19. Neste particular, é de salientar que as verbas recebidas foram superiores em 36,4 M€ aos encargos apurados com estas medidas, contribuindo este valor para a melhoria do saldo deste sistema. Os encargos com medidas COVID-19 custeados por este sistema corresponderam a 63,6 M€, essencialmente por via do apoio excecional à família (33,8 M€) e os apoios extraordinário de proteção social e ao rendimento dos trabalhadores (15,7 M€ e 12,7 M€; respetivamente) — Tabela 17 e parte inferior da Tabela 20.

5.2 Caixa Geral de Aposentações

91. Nesta secção é realizada a análise agregada à execução orçamental do primeiro trimestre de 2021 da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Para o efeito, são utilizados os dados da execução mensal acumulada até março (2020 e 2021) disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal. A análise é elaborada tendo em conta os referenciais anuais da execução provisória de 2020 e do OE/2021.

92. A execução orçamental provisória da CGA aponta para um saldo positivo ligeiramente inferior ao verificado no ano anterior. A CGA registou até março de 2021 um saldo global excedentário de 165 M€, inferior em 14 M€ ao observado no período homólogo de 2020 (179 M€), contrariando, assim, a previsão estabelecida no OE/2021 para o conjunto do ano (- 81 M€) — ver Tabela 21.

93. A receita efetiva cobrada foi superior à prevista por via da evolução mais favorável do que o esperado na receita de contribuições. A execução orçamental no primeiro trimestre de 2021, face ao período homólogo de 2020, aponta para um ligeiro crescimento de 0,3% na receita efetiva — Tabela 21. Para este resultado contribuiu o ligeiro decréscimo homólogo de 0,1% da receita de contribuições para a CGA, revelando, assim, um desempenho substancialmente favorável face à previsão de decréscimo de 6,1% projetada no OE/2021 (Gráfico 13). Esta evolução mais positiva do que a progressão esperada para o conjunto do ano é reflexo, em parte, do aumento da massa salarial prevista para 2021, por via das progressões e promoções nas carreiras de funcionários públicos, apesar da diminuição, em termos homólogos, no número de subscritores (menos 14 040, ou seja, - 3,3%). De referir, ainda, que a transferência da comparticipação do Estado (+ 1,8%) se situou acima do nível previsto no OE (- 1,0%) e a rubrica “outras receitas correntes” registou um decréscimo (- 35,3%) quando comparado com o expectável no OE/2021 (+22,9%), devido à menor receita em rendimentos de aplicações financeiras.

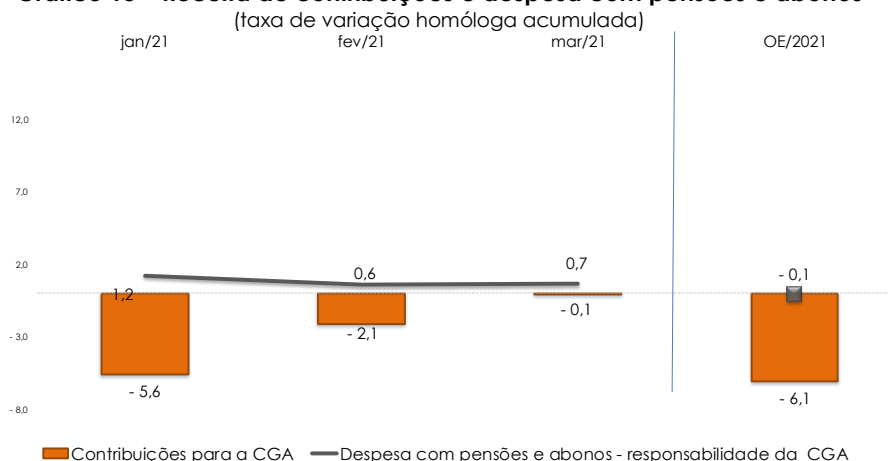
Tabela 21 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

	Março		Variação			Exec. Prov. 2020	OE/2021	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2020	2021	M€	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	2 379	2 388	8	0,4	0,4	10 259	10 138	-1,2	23,5
Contribuições para a CGA	913	912	-1	-0,1	0,0	4 091	3 841	-6,1	23,8
Quotas e contribuições para a CGA	885	883	-2	-0,2	-0,1	3 979	3 730	-6,3	23,7
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	1 420	1 445	25	1,8	1,1	5 965	6 050	1,4	23,9
Orçamento do Estado	1 301	1 326	25	1,9	1,0	5 410	5 355	-1,0	24,8
Comparticipação do Orçamento do Estado	1 220	1 241	21	1,7	0,9	5 016	5 080	1,3	24,4
Outras receitas correntes	46	30	-16	-35,3	-0,7	202	247	22,2	12,1
2. Receita de capital	1	-	-1	-	-	1	-	0	-
3. Receita Efetiva	2 380	2 388	7	0,3	0,3	10 260	10 138	-1,2	23,5
4. Despesa corrente, da qual:	2 202	2 223	21	1,0	1,0	10 190	10 220	0,3	21,8
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	2 189	2 210	21	1,0	1,0	10 158	10 175	0,2	21,7
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	1 929	1 942	13	0,7	0,6	8 934	8 927	-0,1	21,8
Orçamento do Estado	77	81	4	5,6	0,2	376	390	3,9	20,8
Outras entidades	144	146	3	1,8	0,1	661	663	0,4	22,1
Outras transferências correntes	40	41	1	3,4	0,1	188	194	3,6	21,1
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	2 202	2 223	21	1,0	1,0	10 190	10 220	0,3	21,8
7. Saldo global (3-6)	179	165	-14	-	-	70	-81	-	-

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual para 2020 corresponde à execução provisória disponibilizado na síntese de execução orçamental referente ao mês de dezembro de 2020. (ii) O referencial anual indicado para 2021 corresponde às previsões iniciais de receita e dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2021.

94. A despesa efetiva revelou um crescimento acima do previsto devido ao incremento da despesa com pensões e abonos. Até março de 2021, a despesa efetiva cresceu 1,0% face ao período homólogo de 2020, uma cadência acima do previsto para o conjunto do ano no OE/2021 (0,3%). O acréscimo na despesa efetiva (linha 6 da Tabela 21) resultou, em grande medida, do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,7%), sendo esta taxa superior à prevista no referencial OE/2021 (-0,1%) — vide Gráfico 13. O incremento nesta rubrica tem o contributo do aumento extraordinário das pensões,²³ sendo que o número de pensionistas registou uma ligeira redução (menos 252, face a março de 2020). De salientar que os pagamentos de pensões e abonos sob responsabilidade do Estado e sob responsabilidade de outras entidades, de entre as quais avulta a Segurança Social, registaram crescimentos homólogos de 5,6% e 1,8%, respetivamente, ambos acima do previsto no referencial do OE/2021 (3,9% e 0,4%, respetivamente).

Gráfico 13 – Receita de contribuições e despesa com pensões e abonos



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

²³ A atualização extraordinária de pensões resultou da aplicação do Artigo 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2021 ([Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro).

Anexo 1: Informação metodológica

95. Este documento aprecia a execução orçamental das Administrações Públicas durante o ano de 2021, na ótica da contabilidade pública. Com regularidade mensal, a coleção que este relatório integra monitoriza os desenvolvimentos orçamentais no sector das Administrações Públicas (AP) com base no subsistema orçamental de contabilidade pública. Este subsistema apenas consolida contas entre subsectores na base de caixa. Cada relatório examina os valores acumulados desde o início do exercício económico até ao final do mês de referência. No caso concreto deste relatório, o mês de referência é março de 2021.

96. A presente análise utiliza várias fontes documentais e esclarecimentos prestados à UTAO. A fonte principal é a Síntese de Execução Orçamental, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 26 de abril de 2021, relativa às contas das AP para o período janeiro-março de 2021, na ótica da contabilidade pública. A apreciação da conta da Segurança Social beneficiou, também, da coleção de documentos mensais "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), bem como da consulta de estatísticas no portal Internet da Segurança Social. Para além destas fontes documentais, a UTAO utilizou as bases de dados da DGO a que tem acesso (execução da despesa dos Serviços Integrados, execução de receita e despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e orçamento da receita e da despesa da Administração Central). Informa-se que o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente ao longo dos anos e este facto inibe o acompanhamento das taxas de execução das dotações disponíveis. Cumpre também informar que, para a análise elaborada, são utilizados dados em ficheiros Excel facultados mensalmente à UTAO pela AT e, desde julho de 2020, pelo IGFSS. Finalmente, agradecem-se os esclarecimentos prestados pelo IGFSS a dúvidas colocadas pela UTAO.

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

98. Neste documento, a execução acumulada até ao mês de referência de 2021 é comparada com três referenciais. O primeiro é a execução verificada no período homólogo do ano anterior. Os dois outros referenciais cobrem um ano inteiro. Assim, o segundo referencial é o Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) aprovado pela Assembleia da República (AR) em 26/11/2020 e publicado na Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2021. É utilizado como previsão da execução esperada a 31 de dezembro de 2021. O terceiro referencial de comparação é a versão mais recente da execução verificada no conjunto de 2020. Enquanto não ficar disponível a Conta Geral do Estado, o terceiro referencial é dado pela execução provisória de 2020 revelada na Síntese de Execução Orçamental referente ao mês de dezembro de 2020, publicada pela Direção-Geral do Orçamento em 27 de janeiro de 2021.

99. A comparabilidade dos dados de 2021 com os de 2020 exige a eliminação de operações orçamentais particulares que, pela sua efemeridade, não influenciam a posição financeira intertemporal das Administrações Públicas. Neste documento, privilegia-se a execução comparável no biénio 2020-2021 resultante do ajustamento de operações orçamentais originadas por fatores específicos com comportamento diferente nos dois anos analisados. Os dados das fontes primárias acima identificadas não estão corrigidos de eventuais eventos que afetam a comparação homóloga. A fim de minimizar os inconvenientes da não-comparabilidade dos dados primários, a UTAO ajustou as execuções de 2020 e 2021 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1, presente no Anexo 2. Com exceção da Tabela 2, da Tabela 24 e dos painéis superiores da Tabela 19 e da Tabela 20, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

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

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

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

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2020 ou 2021, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade no biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2020 e 2021, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ter sido atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos fatores que limitaram a comparação homóloga.

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

(1) Eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A Lei do OE/2018 (artigo 232.º), a Lei do OE/2019 (artigo 267.º), a Lei do OE/2020 (artigo 336.º) e a Lei do OE/2021 (artigo 376.º) determinaram a consignação de dois pontos percentuais das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a ser efetuada de forma faseada e crescente nos seguintes termos: 0,5% em 2018; 1,0% em 2019; 1,5% em 2020; 2,0% em 2021 e anos seguintes. Tratando-se de valores crescentes, importa anular o seu efeito no período 2018–2021 para não prejudicar a comparabilidade homóloga dos dados. Tratando-se de transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Estado e Segurança Social separadamente.

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

(3) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 19. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. Por isso, o ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

(4) Linearização mensal do referencial anual para a despesa com juros da dívida direta do Estado devido às diferenças de perfil intra-anual entre 2020 e 2021 decorrente da gestão da dívida pública.

(5) Linearização mensal do referencial anual da despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal devido a diferenças de calendarização infra-anual no biénio 2020–2021.

(6) Linearização da despesa relativa à contribuição financeira para a União Europeia decorrente de diferenças de perfil intra-anual no biénio 2020–2021.

(7) Eliminação do desfaseamento temporal no registo da receita fiscal decorrente **da tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2019** que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por Despacho do SEAF (n.º 74/2019-XXII), o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2019 já no ano de 2020. O despacho do SEAF encontra-se disponível em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Pages/despachos-do-seaf.aspx.

A Tabela 22 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

Tabela 22 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-março		Referenciais anuais	
				2020	2021	2020	OE/2021
Saldo global não ajustado				104	-2 255	-10 320	-11 153
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Seg. Social	Receita	0	0	-182	-377
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	(1)	Estado	Despesa	0	0	182	377
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	0	0	-40	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-95	-88	-60	-93
Linearização dos juros da dívida pública	(4)	Estado	Despesa	35	50	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(5)	SFA	Despesa	144	75	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(6)	Estado	Despesa	62	154	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(7)	Estado	Receita	-167	0	-167	0
Efeito líquido dos ajustamentos				-21	192	-266	-93
Saldo global ajustado				83	-2 063	-10 587	-11 246

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das AP. A título de exemplo, o valor – 40 M€ relativo às restituições da União Europeia em 2020 significa que, à receita relatada pelo Ministério das Finanças em 2020, a UTAO retirou o valor das restituições (40 M€) no sentido de permitir a comparação no biénio 2020 e 2021 — é que, até à data, não há entrada de receita equivalente em 2021.

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

Seguem-se os quadros detalhados da conta consolidada das Administrações Públicas, os quais constituíram o ponto de partida para toda a análise efetuada neste relatório. A Tabela 23 apresenta a conta ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e a Tabela 24 apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

Tabela 23 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2021
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-março					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2020	OE 2021	VH OE/2021		Contributo p.p.	2020	OE 2021	2020	OE 2021
	2020	2021	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	19 801	18 758	-1 042	-5,3	-5,2	82 232	87 576	5 344	6,5	6,4	24,1	21,4	62 431	68 817
Impostos diretos	4 299	4 226	-73	-1,7	-0,4	22 766	22 573	-193	-0,8	-0,2	18,9	18,7	18 467	18 347
Impostos indiretos	7 058	6 141	-916	-13,0	-4,5	25 782	26 717	935	3,6	1,1	27,4	23,0	18 724	20 576
Contribuições sociais	5 499	5 483	-16	-0,3	-0,1	22 388	22 841	453	2,0	0,5	24,6	24,0	16 889	17 358
Outras receitas correntes	2 869	2 904	34	1,2	0,2	11 289	15 434	4 145	36,7	4,9	25,4	18,8	8 420	12 530
Diferenças de consolidação	76	4		0,0	0,0	6	10							
DESPESA CORRENTE	18 826	20 009	1 183	6,3	5,9	87 892	92 954	5 062	5,8	5,4	21,4	21,5	69 066	72 945
Consumo público	7 905	7 803	-101	-1,3	-0,5	36 698	40 423	3 725	10,2	3,9	21,5	19,3	28 793	32 619
Despesas com pessoal	4 799	5 007	207	4,3	1,0	22 370	23 385	1 016	4,5	1,1	21,5	21,4	17 570	18 378
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	3 105	2 796	-309	-9,9	-1,5	14 328	17 037	2 709	18,9	2,9	21,7	16,4	11 223	14 241
Aquisição de bens e serviços	2 948	2 667	-281	-9,5	-1,4	13 480	15 291	1 811	13,4	1,9	21,9	17,4	10 532	12 624
Outras despesas correntes	157	130	-28	-17,6	-0,1	848	1 746	898	105,9	1,0	18,6	7,4	691	1 617
Subsídios	281	476	195	69,4	1,0	1 654	2 284	630	38,1	0,7	17,0	20,9	1 373	1 808
Juros e outros encargos	1 826	1 734	-91	-5,0	-0,5	7 602	7 279	-322	-4,2	-0,3	24,0	23,8	5 776	5 545
Transferências correntes	8 807	9 986	1 179	13,4	5,9	41 855	42 350	495	1,2	0,5	21,0	23,6	33 048	32 364
Dotação provisional	0	0				330	493							
Diferenças de consolidação	8	9				84	125							
SALDO CORRENTE	975	-1 250	-2 225			-5 660	-5 378	282					-6 635	-4 128
RECEITAS DE CAPITAL	405	395	-9	-2,3	0,0	1 614	3 779	2 165	134,1	2,6	25,1	10,5	1 209	3 384
Diferenças de consolidação	5	2				5	0							
DESPESAS DE CAPITAL	1 297	1 208	-89	-6,9	-0,4	6 540	9 647	3 107	47,5	3,3	19,8	12,5	5 243	8 439
Investimento	949	943	-5	-0,6	0,0	5 002	7 714	2 712	54,2	2,9	19,0	12,2	4 054	6 771
Transferências de capital	330	250	-80	-24,2	-0,4	1 398	1 432	33	2,4	0,0	23,6	17,5	1 068	1 182
Outras despesas de capital	5	7	2	43,1	0,0	112	356	244	217,0	0,3	4,4	2,0	107	349
Diferenças de consolidação	14	8				27	145							
RECEITA EFETIVA	20 206	19 154	-1 052	-5,2	-5,2	83 846	91 355	7 509	9,0	9,0	24,1	21,0	63 640	72 201
DESPESA EFETIVA	20 123	21 217	1 094	5,4	5,4	94 432	102 600	8 168	8,6	8,6	21,3	20,7	74 309	81 384
SALDO GLOBAL	83	-2 063	-2 146			-10 587	-11 246	-659					-10 669	-9 183
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	11 357	10 367	-989	-8,7	-4,9	48 548	49 290	742	1,5	0,9	23,4	21,0	37 191	38 923
Contribuições Sociais	5 499	5 483	-16	-0,3	-0,1	22 388	22 841	453	2,0	0,5	24,6	24,0	16 889	17 358
Despesa corrente primária	17 000	18 274	1 274	7,5	6,3	80 290	85 674	5 384	6,7	5,7	21,2	21,3	63 290	67 400

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Notas: (i) Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços e vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. (ii) Os dados para 2020 têm por base a execução provisória. (iii) O referencial anual para 2021 corresponde ao OE/2021. (iv) O referencial anual 2021 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui o montante da reserva orçamental (360 M€). (v) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta elaborada pela DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). (vi) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

Tabela 24 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados do OE/2021
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-março					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2020	OE 2021	VH OE/2021		Contributo p.p.	2020	OE2021	2020	OE 2021
	2020	2021	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	20 063	18 847	-1 216	-6,1	-5,9	82 498	87 668	5 170	6,3	6,1	24,3	21,5	62 436	68 822
Impostos diretos	4 299	4 226	-73	-1,7	-0,4	22 766	22 573	-193	-0,8	-0,2	18,9	18,7	18 467	18 347
Impostos indiretos	7 224	6 141	-1 083	-15,0	-5,3	25 948	26 717	769	3,0	0,9	27,8	23,0	18 724	20 576
Contribuições sociais	5 499	5 483	-16	-0,3	-0,1	22 388	22 841	453	2,0	0,5	24,6	24,0	16 889	17 358
Outras receitas correntes	2 964	2 992	27	0,9	0,1	11 389	15 527	4 138	36,3	4,9	26,0	19,3	8 425	12 535
Diferenças de consolidação	76	4				6	10							
DESPESA CORRENTE	18 922	20 213	1 291	6,8	6,3	87 892	92 954	5 062	5,8	5,4	21,5	21,7	68 970	72 741
Consumo público	7 905	7 803	-101	-1,3	-0,5	36 698	40 916	4 218	11,5	4,5	21,5	19,1	28 793	33 112
Despesas com pessoal	4 799	5 007	207	4,3	1,0	22 370	23 385	1 016	4,5	1,1	21,5	21,4	17 570	18 378
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	3 105	2 796	-309	-9,9	-1,5	14 328	17 530	3 203	22,4	3,4	21,7	16,0	11 223	14 734
Aquisição de bens e serviços	2 948	2 667	-281	-9,5	-1,4	13 480	15 291	1 811	13,4	1,9	21,9	17,4	10 532	12 624
Outras despesas correntes	157	130	-28	-17,6	-0,1	848	2 240	1 391	164,0	1,5	18,6	5,8	691	2 110
Subsídios	281	476	195	69,4	1,0	1 654	2 284	630	38,1	0,7	17,0	20,9	1 373	1 808
Juros e outros encargos	1 860	1 784	-76	-4,1	-0,4	7 602	7 279	-322	-4,2	-0,3	24,5	24,5	5 742	5 495
Transferências correntes	8 868	10 140	1 272	14,3	6,2	41 855	42 350	495	1,2	0,5	21,2	23,9	32 986	32 210
Diferenças de consolidação	8	9				84	125							
SALDO CORRENTE	1 140	-1 366	-2 507			-5 394	-5 286	108						
RECEITAS DE CAPITAL	405	395	-9	-2,3	0,0	1 614	3 779	2 165	134,1	2,6	25,1	10,5	1 209	3 384
Diferenças de consolidação	5	2				5	0							
DESPESAS DE CAPITAL	1 441	1 284	-158	-11,0	-0,8	6 540	9 647	3 107	47,5	3,3	22,0	13,3	5 099	8 363
Investimento	1 093	1 019	-74	-6,8	-0,4	5 002	7 714	2 712	54,2	2,9	21,9	13,2	3 909	6 695
Transferências de capital	330	250	-80	-24,2	-0,4	1 398	1 432	33	2,4	0,0	23,6	17,5	1 068	1 182
Outras despesas de capital	5	7	2	43,1	0,0	112	356	244	217,0	0,3	4,4	2,0	107	349
Diferenças de consolidação	14	8				27	145							
RECEITA EFETIVA	20 467	19 242	-1 225	-6,0	-6,0	84 112	91 447	7 335	8,7	8,7	24,3	21,0	63 645	72 205
DESPESA EFETIVA	20 364	21 497	1 133	5,6	5,6	94 432	102 600	8 168	8,6	8,6	21,6	21,0	74 069	81 104
SALDO GLOBAL	104	-2 255	-2 358			-10 320	-11 153	-833					-10 424	-8 899
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	11 523	10 367	-1 156	-10,0	-5,6	48 715	49 290	575	1,2	0,7	23,7	21,0	37 191	38 923
Contribuições Sociais	5 499	5 483	-16	-0,3	-0,1	22 388	22 841	453	2,0	0,5	24,6	24,0	16 889	17 358
Despesa corrente primária	17 062	18 429	1 367	8,0	6,7	80 290	85 674	5 384	6,7	5,7	21,3	21,5	63 229	67 246

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Nota: (i) Aplicam-se as notas da Tabela 23.

Anexo 4: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19 com efeitos diretos nas finanças públicas de 2021

Observações:

- (i) O quadro que se estende por várias páginas neste Anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia e que produzem efeitos nas contas públicas durante o ano de 2021. Assim, compila medidas com impactos nas finanças públicas de 2021, segundo a ótica da contabilidade pública orçamental, que foram adotadas pelo Governo em momentos distintos: i) fase inicial (março a junho de 2020), denominada “fase de emergência”, tomadas com o objetivo de providenciar auxílio imediato, após a declaração de situação pandémica, na frente sanitária e na mitigação dos impactos socioeconómicos da paralisação forçada da atividade económica. ii) “fase de estabilização”, ou seja, o conjunto de medidas que foram adotadas ao longo do segundo semestre de 2020 para consolidar ou estabilizar os terrenos sanitário e socioeconómico até final deste ano; iii) medidas adotadas em 2020 com efeitos nas contas públicas do ano de 2021, nomeadamente as medidas previstas no OE/2021, assim como todas as iniciativas adotadas já durante o ano de 2021, em resposta à evolução da pandemia de COVID-19. As expressões “fase de emergência” e “fase de estabilização” foram cunhadas pelo Governo na p. 1 do documento [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES).
- (ii) A partir deste número, a UTAO deixa de incluir no quadro abaixo as medidas de política COVID-19 cujos efeitos em contabilidade pública orçamental se extinguiram no ano de 2020. As listas mais completas das medidas adotadas ao longo de 2020 pelas subsectores públicos Administração Central e Segurança Social, repartidas entre i) fase de emergência e ii) fase de estabilização, permanecem acessíveis ao público nos Anexos 4 e 5, respetivamente, do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro.
- (iii) As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna “Data” inclui também a data de apresentação das medidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista deixa de fora as medidas de política concebidas para não ter efeito direto nas contas públicas, tais como as restrições à mobilidade dos cidadãos e as regras de organização das atividades letivas. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até ao dia 30 de Abril de 2021 pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas. Uma vez que a UTAO pretende manter a listagem atualizada, desde já se agradece a indicação de eventuais falhas na sua elaboração.
- (iv) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas dessas medidas têm expressão financeira e inserem-se no espírito da fase de estabilização definida no PEES. Idealmente, o sistema de informação contabilística utilizado pelo Ministério das Finanças para apurar a conta consolidada das AP deverá incluí-las. A UTAO reconhece a contribuição das Administrações Subnacionais para o desígnio nacional de combater os malefícios da doença COVID-19 na saúde e na economia, mas não tem capacidade para inventariar e monitorizar as inúmeras medidas tomadas por estes subsectores. Os leitores interessados podem encontrar essas medidas nos sítios Internet dos Governos Regionais e dos Municípios.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
7	Eliminação período de espera infetados COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias).	13/mar/20	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º	9	MTSSS
8	Apoio à Desproteção Social	Trabalhadores independentes sujeitos à suspensão de atividades ou encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no estado de emergência e que, não se encontrando obrigatoriamente abrangidas por um regime de segurança social, nacional ou estrangeiro, declarem o início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal. A atribuição da prestação obriga o trabalhador à declaração de início ou reinício de atividade independente e da manutenção do exercício de atividade por um período mínimo de 24 meses após a cessação do pagamento da prestação. - Valor de 50% do IAS (219.41 €), concedido por um mês.	13/Mar/20, 23/out/20 e 15/jan/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º Portaria 250-B/2020 Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 3.º		MTSS
9	Apoio extraordinário à redução da atividade económica: trabalhadores independentes e sócios gerentes.	Trabalhadores independentes, incluindo empresários em nome individual, sujeitos à suspensão de atividades ou encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no estado de emergência. Têm direito a um apoio financeiro com duração de 1 mês, prorrogável mensalmente, correspondente ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite de valor entre 1 e 1,5 IAS (Indicador de Apoio Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/Mar/20 15/jan/21 24/mar/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 3.º Decreto-Lei n.º 23-A/2021		MTSSS
10	Apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho, em empresa em situação de crise empresarial (layoff simplificado)	Apoio a entidades empregadoras, que se encontrem sujeitas ao dever de encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e vigora enquanto se mantiver o confinamento no âmbito do estado de emergência. -O trabalhador tem direito a um apoio correspondente a 100% da sua remuneração normal líquida, ou o valor da RMMG (665€) correspondente ao seu período normal de trabalho, com o limite de 3 RMMG (1.995€). A Segurança Social suporta 81% deste valor e a entidade empregadora os restantes 19% (30% de 2/3 de remuneração). - Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora. - Para aceder ao layoff) simplificada as empresas tem de desistir, se estiverem inscritas) do apoio extraordinário à retoma progressiva. - Planos de formação que se encontrem em execução à data da desistência do Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade, com subsequente requerimento do Apoio Extraordinário à Manutenção de Contrato de Trabalho, passam manter-se até à sua conclusão.	26/mar/20 e 15/jan/21 19/jan/21 24/mar/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 consolidado Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 2.º Despacho n.º 818-C/2021 Decreto-Lei n.º 23-A/2021		MTSSS
11	Medidas apoio à cultura	Medidas excecionais e temporárias no âmbito cultural e artístico, no que concerne aos espetáculos de natureza artística, festivais e espetáculos de natureza análoga inicialmente agendados para o ano de 2020 e que ocorram apenas em 2022, prever-se que se os consumidores não exercerem o direito à devolução do preço dos bilhetes de ingresso, no prazo de 14 dias úteis a contar da data prevista para a realização do evento no ano de 2021, considera-se que o portador do bilhete ou do vale aceita o reagendamento do espetáculo de natureza artística, festival ou espetáculo de natureza análoga.	26/mar/20 15/jan/21 05/abr/21	AdCentral				Sem impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 10-I/2020 Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 7.º Decreto-Lei n.º 26-A/2021		MC
12	Moratória pública para empréstimos de particulares e empresas até 30 de setembro de 2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses)	Aprovada uma moratória de 6 meses, até 30 de setembro de 2020, prorrogada até 30 de setembro de 2021, que prevê: a proibição de revogação (total ou parcial) das linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, a prorrogação ou suspensão dos créditos por um prazo de vigência da presente medida, de forma a garantir a continuidade do financiamento às famílias e empresas e a prevenir eventuais incumprimentos. Beneficiários: Empresas (PME certificadas), empresas do sector não financeiro, Empresários em nome individual (ENI) e entidades do sector social (IPSS, associações sem fins lucrativos e outras); diferimento de 6 meses de juros e capital a empresas independentemente da sua dimensão e que tenham regularizadas as sua situação contributiva e fiscal. Famílias: esta medida é aplicável a créditos à habitação, para aquisição de habitação permanente, que tenha a situação fiscal e contributiva regularizada e alvo de quebra de rendimento. Para usufruírem da moratória os beneficiários tem, até 30 de Setembro de 2020,	26/mar, 16 jun, 29/set e 31/dez/20	AdCentral	Despesa	Passivos contingentes (Garantias) /Ativos Financeiros (caso as garantias sejam acionadas)	Limite 500 M€ para garantias pessoais na LOE/2020	Dívida	Decreto-Lei n.º 10-J/2020 artigo 2.º, 3.º, 4.º e 5.º Artigo 11.º e 12.º (garantias) Alteração: Decreto-Lei n.º 26/2020 Alteração:		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>de requerer à entidade bancária e produz efeito a partir da data do requerimento. A atualização do diploma prevê ainda a ampliação da moratória a todos os contratos de crédito hipotecário, bem como ao crédito aos consumidores para finalidade de educação, incluindo para formação académica e profissional.</p> <p>Possibilidade de concessão de garantia pessoal concedida pelo Estado, até ao limite previsto na LOE/2020</p> <p>Prorrogação até 30 de setembro 2021: Os créditos concedidos a pessoas singulares, como o crédito à habitação, e os créditos concedidos às empresas pertencentes aos sectores mais afetados pelo impacto económico da pandemia da doença COVID-19, continuam a poder beneficiar da suspensão do pagamento de capital, juros, comissões ou outros encargos, durante este período adicional. As empresas dos sectores mais afetados dispõem também de uma extensão da maturidade dos seus créditos, pelo período de 12 meses, que acresce ao período em que esses créditos foram diferidos por efeitos do presente regime. O restante tecido empresarial retomará o pagamento de juros a partir de 1 de abril de 2021, beneficiando da suspensão do pagamento de capital até 30 de setembro do mesmo ano.</p> <p>Novo Regime aplicável às medidas de apoio para adesões posteriores a 30 de setembro de 2020, permitindo novas adesões até ao dia 31 de março de 2021 e por um período de moratória de até nove meses, a contar da data dessa adesão.</p>						<p>Decreto-Lei n.º 78-A/2020</p> <p>Decreto-Lei n.º 107/2020</p>			
13	Prorrogação automática das prestações por desemprego	Os períodos de concessão do subsídio de desemprego que terminem em 2021 são, excecionalmente, prorrogados por seis meses.	26/mar,16/abr,6/jun,15/jul e 30/dez/20	Segurança Social	Despesa	Prestações por desemprego		Orçamental	<p>Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 6.º</p> <p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.</p> <p>Lei n.º 75-B/2020 Artigo 154.º</p>		MTSSS
14	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excecional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do sector solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19, e introduz um regime extraordinário de majoração das bolsas mensais do «Contrato emprego-inserção» (CEI) e do «Contrato emprego-inserção+» (CEI+) em projetos realizados nestas instituições. Prorrogado até ao final do 1.º semestre de 2021.	31/mar e 24/dez/20	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	<p>Portaria 82-C/2020</p> <p>Portaria 302/2020</p>		MTSSS
15	Regime excecional e temporário de pagamento dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Criação de um regime excecional e temporário de financiamento destas unidades de internamento, aplicável desde a declaração de estado de emergência, em março de 2020 e até março de 2021, destinado a compensar os ajustamentos organizacionais motivados por critérios de segurança dos doentes, mitigando os encargos adicionais que os parceiros locais têm vindo a suportar, conforme diversas comunicações dirigidas à Comissão Nacional de Coordenação da RNCCI	30/dez/20	AdCentral	Despesa	Ação Social/prestação de cuidados de saúde		Impacto orçamental	<p>Portaria n.º 307/2020</p>		MTSSS, MS
16	Atribuição dos apoios de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao sector social e solidário, tendo em vista apoiar o funcionamento das respostas sociais.	Garantia do pagamento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos acordos de cooperação celebrados em todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, assegurando o pagamento efetivado por referência ao mês de fevereiro de 2020, sendo esta comparticipação com o referencial mantida até 30 junho de 2021. Outras medidas: Comparticipação dos cuidados domiciliados; Autonomia na redução das comparticipações familiares; Agilização da abertura de estabelecimentos de apoio social com processos de licenciamento em curso; Prorrogação do prazo para prestação de contas; Diferimento de pagamentos do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário	03/abr, 26/jun e 09/dez./20 e 08/fev/21	Segurança Social	Despesa	Ação Social		Orçamental	<p>Portaria n.º 85-A/2020</p> <p>Portaria n.º 160/2020</p> <p>Portaria n.º 281/2020</p> <p>Portaria n.º 28/2021</p>		MTSSS
17	Regime excecional para Municípios com apoio do Fundo de Apoio Municipal e de endividamento das autarquias locais	- Suspensão das restrições impostas pelo FAM, aos municípios abrangidos por este programa, permitindo que não sejam contabilizadas para o nível de endividamento as despesas que as autarquias afetadas pela pandemia da doença COVID-19 venham a custear no âmbito de apoio social. Esta medida aplica-se, simultaneamente todos os municípios que tenham contratos de saneamento ou reequilíbrio financeiro em vigor ao abrigo de regimes jurídicos anteriores, ou outros mecanismos de apoio semelhantes; - Não observância do limite de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de	6/abr/20	Ad Local	Despesa passivos financeiros		M€	Orçamental/ Dívida	<p>Lei n.º 4-B/2020 Artigos 1.º a 5.º</p> <p>Lei n.º 12/2020, de 5 de julho</p>		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate.									
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2021	15/jan/21						Decreto-Lei n.º 6-D/2021		MMEAP
18	Regime excecional para as situações de mora no pagamento das rendas	Regime excecional para as situações de mora no pagamento das rendas atendendo à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e doença COVID-19, os termos em que é efetuada a demonstração da quebra de rendimentos para efeito de aplicação daquele regime excecional a situações de incapacidade de pagamento das rendas habitacionais devidas a partir de 1 de abril de 2020 e até ao mês subsequente ao termo da vigência do estado de emergência.	6/abr/20 14/abr/20 e 02/fev/21	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes			Dívida/Orçamental	Lei n.º4-C/2020 Portaria n.º91/2020 Portaria n.º26-A/2021		MIH
19	Atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais	Compensação aos operadores de transportes, decorrentes da quebra da procura associada à declaração do estado de emergência associado à pandemia COVID19: 1. Programa de Apoio à Redução Tarifária (Dotação centralizada, transferência para Fundo Ambiental); 2. Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP, Fundo Ambiental); 3. Subsídios e indemnizações compensatórias (Passe 4_18@escola.tp, passe sub23@superior.tp e passe Social +). Prolongada até ao final de 2021 a vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19.	7/abr, 30/dez/20. 15/jan/21	AdCentral	Despesa	Capítulo 60 e outros		Orçamental	Decreto-Lei n.º 14-C/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2020 Decreto-Lei n.º 6-B/2021		Presidência do Conselho de Ministros
20	Regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da doença COVID19	Alteração de limites aos fundos disponíveis para cálculo dos limites da despesa.	10/abr/20	Adlocal				Orçamental/dívida?	Lei n.º 6/2020 Lei n. 12/2020, de 5 de julho		
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2021	15/Jan/21						Decreto-Lei n.º 6-D/2021		MMEAP
21	Apoio aos operadores do sector da Pesca	Linha de crédito até 20 milhões de euros, a cinco anos, permitindo a contratação de empréstimos e a renegociação de eventuais dívidas, com o pagamento dos respetivos juros pelo Estado.	15/Abr/20 12/Mar/21 23/Abr/21	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)	20	Dívida	Decreto-Lei n.º 15/2020 Decreto-Lei n.º 18/2021 Portaria n.º 90/2021		MM
22	Apoio extraordinário e temporário às associações humanitárias de bombeiros	Visa conceder apoio às associações humanitárias de bombeiros, de modo excecional, através: 1) Possibilidade de antecipação de duodécimos do financiamento permanente que lhe é devido; 2) Disponibilização de financiamento específico, que se destina a fazer face às necessidades de tesouraria, nomeadamente para pagamento de tesouraria. Reembolso a iniciar-se em janeiro de 2021, sem juros remuneratórios e até 48 prestações. 3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.	30/abr, 24/jul e 18/ago/20	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020 Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, art.º197-A.º Lei n.º 42/2020		Presidência do Conselho de Ministros
23	Sistema de incentivos à segurança nas micro e médias empresas – Programa ADAPTAR	Objetivo de minorar os custos acrescidos para o restabelecimento rápido das condições de funcionamento das empresas, sendo apoiados, nomeadamente, os custos de aquisição de equipamentos de proteção individual para trabalhadores e utentes, equipamentos de higienização, contratos de desinfeção e os custos com a reorganização dos locais de trabalho e alterações de layout dos estabelecimentos. Trata-se de um apoio entre 500 a 5000€, que é prestado através de subvenção no montante de 80% sobre as despesas elegíveis.	14/mai, 15dez/2020	AdCentral	Despesa	Transferências de capital		Orçamental	Decreto-Lei n.º 20-G/2020 Decreto-Lei n.º 103/2020		METD
24	ATIVAR.PT – Formação Profissional	Revisão e reforço das respostas de programas de formação e requalificação para desempregados, em áreas emergentes como a economia digital, energia e alterações climáticas e sector social. Inclui ainda medidas de para públicos específicos: - Programa Jovem + digital e programa Pro digital para equipar IEFP.I.P de modo a potenciar a formação à distância.	6/jun e 10/dez/20	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental, mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.2	Sim. FSE.	MCT/MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		-FORM.ATIV para trabalhadores ativos empregados em sectores mais afetados -Acelerador QUALIFICA destinado a jovens adultos com percurso de educação incompleto.							Conferência de imprensa do MEID		
25	ATIVAR.PT - Apoio ao emprego, em especial em especial para novos desempregados	Programas de apoio à contratação e estágios, tendo como destinatários, desempregados, com especial enfoque em novos desempregados e jovens. Meta de abranger 50 mil novos desempregados e manter a taxa de cobertura das medidas política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021. Medida a ser implementada através do reforço orçamental do IEFP, I.P. Inclui os programas Empreende2020, Impulso PME e +COSSO Emprego.	6/jun e 27/ago	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	106 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.1.1. Portaria n.º 207/2020	Sim. FSE.	MTSSS
26	Universalização da Escola Digital	Aquisição de computadores, conectividade e licenças de software para as escolas públicas, de modo a permitir-lhes disponibilizar estes recursos didáticos aos seus alunos e docentes. Desenvolver um programa de capacitação digital dos docentes. Incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais	6/jun/20 31/dez/20	AdCentral	Despesa	Transferências/ Aquisição de bens e serviços/Investimento	278 M€	Orçamental (mas pode ser nulo, depende dos apoios comunitários)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.2. Lei n.º 75-B/2020	Fundos Comunitários (não detalhados)	MED/ Medu/ MPlan/MCT
27	Teletrabalho	Aumentar o número de trabalhadores da Administração Pública em teletrabalho, com o objetivo de ter pelo menos 25% dos trabalhadores de entre o universo daqueles que exercem funções compatíveis com esta modalidade de trabalho.	6/jun/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	4,4 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.6.		DGAEP
28	Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporária da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19.	Regulamento estabelece o Regulamento do Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporária da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19, do Programa Operacional (PO) Mar 2020, para Portugal Continental. O Regime foi estendido para as perdas registadas no período de 01 outubro e 31 de dezembro de 2021.	30/jun/20 e 7/jan/21	AdCentral	Despesa	Transferências	4 M€ 2.ª fase (1,7 M€)	Orçamental	Portaria n.º 162-B/2020 Portaria n.º 11/2021	FEAMP (3 M€) (2.ª fase – 1,3 M€) -	MM
29	Sistema público de apoio à conciliação no sobre-emprego (SISPACE)	Criação de procedimento de resolução alternativa de litígios aberto a pessoas singulares, que se encontrem em situação de dificuldade séria a no cumprimento de obrigações pecuniárias assumidas. Criação de uma figura de conciliador para a criação de um espaço de negociação pré-judicial entre o devedor e os credores aderentes, prevenindo o recurso a meios jurisdicionais de tutela de crédito.	24/jul e 23/dez/20	AdCentral	Despesa		70.000€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 5.6.3 Decreto-Lei n.º 105/2020		MJ, MF
30	Linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial exportadoras	Apoio através de linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial, independentemente da respetiva dimensão, que tenham uma elevada percentagem do volume de negócios proveniente de exportações de bens: - Montante global de (euro) 75º M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, - A dinamizar pelo Banco Português de Fomento, S. A. (BPF); - Medida suportada por fundos europeus; - 4 mil€ por posto de trabalho (800€ a fundo perdido).	20/nov e 10/dez/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	1050 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 2 Conferência de imprensa do MEID	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
31	Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos.	Apoio concedido através de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap que desenvolvem o essencial da sua atividade no fornecimento de serviços e bens para apoio à realização de eventos culturais, festivais, desportivos ou corporativos: - Montante global de 50 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, a dinamizar pelo BPF; - 4000€ por posto de trabalho (800€ a fundo perdido).	20/nov/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 3	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
32	Linha de Apoio à tesouraria de sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID -19 Programa APOIAR.	Apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido para apoio imediato, dirigido a micro e pequenas empresas e a médias empresas e a empresários em nome individual em regime simplificado que atuem nos sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID -19, a determinar mediante despacho do membro do Governo da área da economia, nos termos do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado aprovado pela Comissão Europeia na Comunicação (C(2020) 1863) de 19 de março. Medida suportada por fundos europeus. Programa APOIAR. Inclui as medidas APOIAR+, APOIAR RESTAURAÇÃO, APOIAR SIMPLES e APOIAR RENDAS. Alargamento a atividades económicas diretamente afetadas pela suspensão e encerramento de instalações e estabelecimentos determinados pelo Decreto	20/nov/20 24/nov/20 e 30/dez/20 15/jan/21	AdCentral	Despesa	Subsídios	750 M€	S/ impacto orçamental.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 1 Portaria n.º 271-A/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020	Fundos Comunitários (REACT, FEDER)	Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		que regulamenta o estado de emergência, nomeadamente panificação, pastaria e fabricação de artigos de piratécnia, assim como o aumento dos limites máximos de apoio no caso de empresas com quebras de faturação superiores a 50 %, com efeitos retroativos	24/mar/21						Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021		
	APOIAR +	APOIAR+ -Dotação 750 M€ a fundo perdido (incluindo cerca de 200 M€ para restauração). Destinatários- Empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (atividade económica inscrita na lista de CAE do Anexo B à Portaria n.º 15-B/2021); Micro empresas e PME; Empresas que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 trabalhadores ou mais, nos termos da definição constante na alínea c) do art. 2º do regulamento do programa APOIAR, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros. A taxa de financiamento é de 20% do montante da diminuição da faturação: - Até 10.000€ para microempresas; - Até 55.000€ para pequenas empresas e microempresas; - Até 135.000€ para médias empresas e pequenas empresas Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor apurado de incentivo correspondente ao 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados: -Microempresas: 2.500€ - Pequenas empresas: 13.750€ - Médias empresas e para as Empresas a que se refere o n.º 2 do artigo 6.º: 33.750€ No caso das empresas cuja atividade principal se encontra encerrada administrativamente, enquadrada nos CAE 56302, 56304, 56305, 93210 e 93294, o limite máximo referido é alargado para: Microempresas: 55.000 € Pequenas empresas: 135.000€ Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor apurado de incentivo correspondente ao 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados: Microempresas: 13.750€ Pequenas empresas: 33.750€ Requisitos: -Manutenção de emprego -Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios -Não cessar atividade.							Portaria n.º 271-A/2020 Portaria n.º 15-B/2021 e Anexo A da mesma		METD, MF e Mplan
	APOIAR RESTAURAÇÃO	Empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (atividade económica inscrita na lista de CAE do Anexo B à Portaria n.º 15-B/2021); Micro empresas e PME; Empresas que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 trabalhadores ou mais, nos termos da definição constante na alínea c) do artigo 2º do regulamento do programa APOIAR, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros. A taxa de financiamento a atribuir é de 20% do montante da diminuição da faturação da empresa. Requisitos: -Manutenção de emprego -Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios -Não cessar atividade.							Portaria n.º 271-A/2020 Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma		METD, MF e Mplan
	APOIAR + SIMPLES	Apoio destinado a Empresários em Nome Individual (ENI) sem contabilidade organizada, a empresários em nome individual, com ou sem trabalhadores por conta de outrem, com quebras de faturação, que atuem nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (lista de CAE prevista no Anexo A à Portaria 15-B/2021, de 15 de janeiro). A taxa de financiamento a atribuir é 20% do montante da diminuição da faturação da empresa, calculada nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 13º-F, com limite máximo de 4.000€. Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor do 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados em 1.000€. No caso das empresas cuja atividade principal se encontra encerrada administrativamente, enquadrada nos CAE 56302, 56304, 56305, 93210 e 93294, o limite máximo referido é alargado para 10.000€.							Portaria n.º 271-A/2020 Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021		METD, MF e Mplan

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério		
N	Designação												
		<p>Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor do 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados em 2.500€.</p> <p>> No caso dos ENI elegíveis à medida APOIAR RENDAS, o incentivo apurado nos termos acima referidos é acumulável com o incentivo que resultar da aplicação do disposto no artigo n.º 13º-C.</p> <p>Requisitos: Manutenção de emprego; Não pode distribuir lucros e dividendos, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta.</p>											
	APOIAR RENDAS	<p>Apoio destinado a empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (lista de CAE prevista no Anexo A à Portaria 15-B/2021, de 15 de janeiro):</p> <p>-PME;</p> <p>-Empresas que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 trabalhadores ou mais, nos termos da definição constante na alínea c) do art.º 2º do regulamento do programa APOIAR, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros.</p> <p>Programa Apoiar Rendas com o objetivo de apoiar a fundo perdido o pagamento de rendas. Destinado a inquilino com quebra de faturação:</p> <p>- 30% do valor da renda, Até 1200€ por mês para quebras entre 25% e 40% - ;</p> <p>- 50% do valor da renda, Até 2000€ por mês para quebras superiores a 40%.</p> <p>Pagamento em duas parcelas durante o primeiro semestre de 2021.</p> <p>Obrigações: Alargamento do Apoiar Rendas a outras formas contratuais que tenham por fim a utilização de imóveis.</p>	30/dez/20, 15/jan/21 e 24/mar/21				300 M€	<p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, ponto 2 alínea a),</p> <p>Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma</p> <p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021</p>		METD, MF e Mplan			
33	Regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2020	<p>— No mês de novembro de 2020, o pagamento de IVA que tenha de ser realizada por sujeito passivo classificado como micro, pequena e média empresa, pode ser cumprida:</p> <p>a) Até ao dia 30 de novembro de 2020; ou</p> <p>b) Em três ou seis prestações mensais, de valor igual ou superior a € 25, sem juros.</p> <p>— Diferimento extraordinário do pagamento de contribuições referentes a novembro e dezembro de 2020 os trabalhadores independentes e as entidades empregadoras dos sectores privado e social classificadas como micro, pequena e média empresa, (artigo 100.º do Código do Trabalho):</p> <p>— As contribuições da responsabilidade da entidade empregadora e as contribuições dos trabalhadores independentes podem ser pagas em três ou seis prestações iguais e sucessivas, sem juros:</p> <p>a) Nos meses de julho a setembro de 2021;</p> <p>b) Nos meses de julho a dezembro de 2021.</p>	22/nov/20	AdCentral Segurança Social	Receita Contribuições e quotizações			Impacto orçamental por via do diferimento: Menor receita em 2020 e maior receita em 2021	<p>Decreto-Lei n.º 99/2020</p> <p>Artigo n.º 9-A</p> <p>Despacho n.º 437/2020.XXI/SEAF, de 9 de novembro</p>		Presidência do Conselho de Ministros		
34	Linha de crédito dirigida a apoio de tesouraria para micro e pequenas empresas	<p>Linha de crédito dirigida a apoio de tesouraria para micro e pequenas empresas:</p> <p>-700 M€ para microempresas e 300 M€ para pequenas empresas,</p> <p>- Valor máximo de 50.000€ de apoio por cada microempresa e 250.000€ para cada pequena empresa.</p> <p>-Maturidade até seis anos;</p> <p>-Período de carência de 18 meses.</p>	10/dez/20	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros	1000 M€		Conferência de imprensa do METD				
35	Linha de apoio para microempresas do Turismo - COVID-19 (Turismo de Portugal IP) (alargada)	<p>Linha de apoio com uma dotação de 100 milhões de euros, visa apoiar as microempresas turísticas que demonstrem reduzida capacidade de reação à forte retração da procura que se tem registado através de financiamento reembolsável sem juros remuneratórios. Financiamento máximo por empresa € 750 mensais, por cada posto de trabalho existente na empresa a 29 de fevereiro de 2020, multiplicado pelo período de três meses, até 20.000€. Reembolso de capital em prestações iguais trimestrais, com prazo máximo da operação até 3 anos e carência de capital máxima até 12 meses.</p> <p>O PEES previa a alargamento da linha de apoio para 100 M€, e a conversão parcial em fundo perdido.</p>	09/set e 23/abr/21 27/abr/21	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	Em 2020 90M€ e alargada para inicialmente para 100 M€ e posteriormente para 120 M€	Dívida e Orçamental (juros)	<p>Despacho Normativo n.º 10/2020</p> <p>Despacho Normativo n.º 11/2021</p> <p>Despacho Normativo n.º 12/2021</p>		METD		
36	Diferimento do pagamento do IVA no primeiro semestre de 2021	<p>Possibilidade de todas as empresas do regime trimestral (incluindo ENI) de diferir o pagamento do IVA Trimestral no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros.</p> <p>Possibilidade, das empresas do regime mensal com quebra de faturação anual superior a 25%, de diferir o pagamento do IVA Trimestral no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros.</p>	15/dez/20	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	Decreto -Lei n.º 103-A/2020		Presidência Conselho de Ministros		
37	Prorrogação do apoio extraordinário à retoma progressiva em situação de crise empresarial	<p>As empresas que tenham beneficiado do regime de <i>layoff</i> simplificado mantenham quebras de faturação igual ou superior a 25% podem beneficiar, até 30 de Setembro de 2021, da prorrogação do apoio à retoma progressiva da atividade. Esta medida que tem como princípios:</p> <p>-Compensação retributiva aos trabalhadores abrangidos pela redução do período normal de trabalho, correspondente às horas não trabalhadas no valor de</p>	30/dez/20 15/jan/21	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)		Orçamental/ Dívida	<p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 7</p> <p>Decreto-Lei n.º 6-C/2020</p>	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>4/5 da retribuição normal líquida (70% pela SS, 30% remanescentes ao empregador). Na redução do período normal de trabalho seja superior a 60% e em que a quebra de faturação seja superior a 75%, o apoio corresponde a 100% da compensação retributiva.</p> <p>- Na redução acima de 75% a SS assegura 35% dos encargos referentes a horas trabalhadas e 100% do pagamento das horas não trabalhadas.</p> <p>- Redução de 50% das contribuições sociais, sobre a compensação retributiva.</p> <p>- Remuneração dos trabalhadores pagas a 100% até 3 SMN.</p> <p>- Gerentes de empresas com trabalhadores permanentes são abrangidos, desde que tenham contribuições sociais feitas na empresa.</p> <p>Proibição de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes e proibição de distribuição de dividendos.</p> <p>Possibilidade desistir do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva, quando do mesmo se encontrar a beneficiar, e a requerer subsequentemente o apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho pelo número de dias de suspensão ou de encerramento.</p>							Decreto-Lei n.º 6-E/2020		
38	Apoio simplificado para microempresas (Incentivo financeiro extraordinário à normalização atividade empresarial)	<p>Destinado a microempresas com quebra de faturação superior a 25%.</p> <p>Montante: 2 SMN por trabalhador, pago em duas tranches no primeiro semestre de 2021. Alargado ao 3.º trimestre de 2021, onde estas empresas podem beneficiar um apoio adicional no montante equivalente a uma remuneração mínima mensal garantida (RMMG).</p> <p>Condicionalismos: proibição de despedimento coletivo, e extinção de posto de trabalho até dois meses após o final do apoio.</p>	30/dez/20 24/mar/21	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)		Orçamental/ Dívida e apoio de fundos comunitários	Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 8 Decreto-Lei n.º 23-A/2021 Artigo n.º 14 - A	Apoio através empréstimo Programa SURE e Fundo Europeu RE-ACT	MTSSS
39	Apoio ao arrendamento	<p>Linha de crédito destinada a inquilinos e senhorios, sem restrição de acesso a quem já acedeu a outras linhas de crédito.</p> <p>Contratos de arrendamento não habitacional:</p> <p>- Prolongamento até 30 de junho de 2021 da suspensão atualmente em vigor de efeitos relacionados com a cessação de contratos.</p> <p>Contratos de arrendamento de estabelecimentos encerrados desde março de 2020:</p> <p>- Diferimento para janeiro de 2022 do pagamento das rendas referentes a 2020 e 2021, sendo que estas podem ser liquidadas em 24 mensalidades.</p>	30/dez/20		Despesa		100 M€		Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, ponto 2 alínea b		METD
			30/set/20 10/dez/20		Sem efeito	Sem efeito		Sem efeito	Lei n.º 58-A/2020 Conferência de imprensa do METD		
40	Linha de crédito para Mid Cap e grandes empresas	<p>Lançamento, operacionalização e monitorização de linha de crédito dirigida a Mid Cap e grandes empresas que atuem nos sectores particularmente afetados pela crise sanitária.</p>	30/dez/20	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	750 M€	Passivos contingentes	Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 4		METD
41	Apoio à Qualificação Oferta Turística										
42	Subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID-19.	<p>Criação de um subsídio extraordinário e de carácter transitório, no valor de 20% do salário base (até ao máximo de 219 euros mensais), direcionado aos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde ou integrados no Ministério da Saúde, que exerçam funções em regime de trabalho subordinado, pratiquem de forma permanente atos direta e maioritariamente relacionados com pessoas suspeitas ou doentes infetados com COVID-19.</p> <p>O subsídio é extraordinário e transitório, atribuído no ano de 2021 enquanto persistir a situação de pandemia da doença COVID-19 em período de emergência, calamidade ou contingência.</p>	31/dez/20 e 24/mar/21	AdCentral	Despesa	Custos com pessoal	34 M€ (líquido) de acordo com POE/2021	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 29.º Portaria n.º 69-A/2021		MS
43	Programa de apoio e estímulo ao consumo nos sectores do alojamento, cultura e restauração (IVaucher)	<p>Programa temporário de apoio e estímulo ao consumo em sectores fortemente afetados pela pandemia da doença COVID-19, o qual consiste num mecanismo que permite ao consumidor final acumular o valor correspondente à totalidade do IVA suportada em consumos nos sectores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, durante o trimestre seguinte, em consumos nesses mesmos sectores.</p>	31/dez/20	AdCentra	Despesa	Subsídios	200 M€ de acordo com POE/2021	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 405.º		MF, METD

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
44	Aquisição de vacinas contra a COVID-19, para ano 2021, no âmbito do procedimento europeu centralizado, bem como a despesa necessária ao seu armazenamento e administração.	Despesa, para 2021, associada aos procedimentos aquisitivos, no âmbito dos Acordos Prévios de Aquisição celebrados nos termos da Decisão da Comissão Europeia de 18 de junho de 2020 [C(2020) 4192 final]. Despesa associada aos procedimentos aquisitivos referentes ao processo de vacinação, designadamente os relacionados com o armazenamento e a aquisição de vacinas, bem como com os artigos indispensáveis à sua administração.	31/dez/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	Aquisição de vacinas, 400 M€ de acordo com PE/2021-25 e 21,5 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2020	Fundo Europeu REACT	MS
45	Benefícios fiscais para gel desinfetante	Redução para taxa reduzida de IVA e a possibilidade de dedução à coleta do IRS de parte do valor incorrido na sua aquisição.	31/dez/20 e 26/jan/21	AdCentral	Receita	Despesa fiscal/Aquisição de bens e serviços	23 M€ de acordo com PE/2021-25	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigos n.ºs 366 e 380 Despacho n.º 1053/2021		METD, MF e MS
46	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso ou a instaurar no primeiro trimestre de 2021 Suspensão de execuções fiscais no primeiro trimestre de 2021.	Suspensão, entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021, das obrigações dos contribuintes assumidas em planos prestacionais em curso, sem prejuízo de os poderem continuar a cumprir nos prazos estabelecidos. Suspensão dos processos de execução por dívidas fiscais, em curso e futuros, entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021.	15/jan/21	AdCentral	Receita	Receita fiscal		Orçamental	Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 6.º		MF
47	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso no primeiro trimestre de 2021 Suspensão de execuções contributivas no primeiro trimestre de 2021.	Os planos prestacionais em curso por dívidas à segurança social fora do âmbito dos processos executivos ficam suspensos entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021, sem prejuízo de poderem continuar a ser pontualmente cumpridos. Suspensão, durante o mesmo período, dos processos de execução contributiva, em curso e futuros.	15/jan/21	Segurança Social	Receita	Receita contributiva		Orçamental	Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 6.º		MTSSS
48	Exportação Segura 2021	Facilidade de Garantia do Estado ao seguro de créditos para riscos comerciais de curto prazo em mercados da OCDE, com a redesignação «Exportação Segura 2021. Operações de seguro de créditos contratadas em complemento de apólices de seguro celebradas entre as empresas e as seguradoras, para países identificados, com cobertura das seguradoras, na Apólice base, por valor inferior ao do pedido de cobertura apresentado para um cliente/importador, pelo tomador do seguro/segurado/beneficiário, com créditos constituídos até 30 de junho de 2021, desde que as ameaças de sinistro/incumprimentos tenham sido comunicados às seguradoras até 30 de abril de 2022.	15/jan/21	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	750 M€	Dívida	 Despacho n.º 669/2021		METD
49	Apoio extraordinário ao consumo de energia elétrica	Apoio extraordinário que visa mitigar os efeitos decorrentes do acréscimo de consumo de energia elétrica motivado pelo confinamento geral, através de uma comparticipação alíquota, de acordo com escalão de potência. Destina-se a: - Consumidores com tarifa social de eletricidade, períodos de 15 dias no máximo 1 mês; - Os consumidores domésticos abastecidos em baixa tensão normal, com uma potência contratada igual ou inferior a 6,9 kVA, benefício de único de 15 dias.	15/jan/21	AdCentral	Despesa	Subsídios (através do Fundo Ambiental)		Orçamental	Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 8.º		MAAC
50	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	Trabalhadores em particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, sendo abrangidos pelo Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT) os trabalhadores independentes, que cumpram a condição de recursos, nas seguintes situações a partir de 1 de janeiro de 2021: 1 - Trabalhadores independentes que terminem o subsídio de cessação de atividade em 2021 e cujas atividades estão sujeitas ao dever de encerramento por decreto governamental (não sujeito a condição de recursos nos primeiros 6 meses). 2 - Trabalhadores independentes economicamente dependentes (entidade contratante apurada em 2019) que estejam na situação de desemprego involuntário e sem proteção no desemprego e que tenham pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do desemprego. (Ver Apoio 4, em A que tem direito) 3 - Trabalhadores independentes com quebra de rendimentos e que cumulativamente (ver Apoio 5, em A que tem direito): a) Tenham pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do requerimento; e b) Quebra de faturação superior a 40 % entre a última declaração trimestral disponível à data do requerimento do apoio e o rendimento relevante médio mensal de 2019 ou, se por essa forma o trabalhador não conseguir aceder ao apoio, o rendimento relevante médio mensal de 2020. 4 - Trabalhadores que não se enquadrem nas situações acima, que tenham estado registados na Segurança Social Direta a partir de janeiro de 2019 e que tenham atividade como trabalhador independente no mês de referência do apoio. 5 - Empresários em nome individual abrangidos exclusivamente pelo regime dos trabalhadores independentes e que se encontrem sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses seguidos ou 6 meses interpolados há pelo menos 12 meses e que se encontrem);	31/dez/20 25/jan/21 13/abr/21	Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	De acordo com o PE/2021-25, os apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores, estimam-se 617,5 M€.	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 156.º Portaria n.º 19-A/2021 Decreto-Lei n.º 26-C/2021		MTSSS Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		a) Em situação comprovada de paragem total da sua atividade ou da atividade do respetivo sector, em consequência da pandemia da doença COVID-19; ou b) Em situação de quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação no período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social.									
51	Ativação de mecanismos excecionais de gestão de profissionais de saúde para realização de atividade assistencial, no âmbito da pandemia da doença COVID-19	Estabelecimento de mecanismos excecionais de gestão de profissionais de saúde para realização de atividade assistencial, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, nos serviços e estabelecimentos de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Incidem sobre: Remuneração do trabalho suplementar, horário acrescido, contratação excecional de médicos e médicos e enfermeiros aposentados, remuneração de trabalho por turnos, contratação de prestação de serviços, afetação do período normal de trabalho, etc.	02/fev/21	AdCentral	Despesa	Despesa com pessoal		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2021		Presidência do Conselho de Ministros
52	Apoio ao Sector da Cultura	Medidas de Apoio à Cultura, transversais a todo o sector: a) Programa Garantir Cultura, que compreende dois subprogramas: i) Garantir Cultura - tecido empresarial- 30 M€; ii) Garantir Cultura - entidades artísticas singulares e coletivas que prossigam atividades de natureza não comercial- 12 M€; b) Apoio extraordinário aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais da cultura- 3meses, ou seja, 3 IAS (438,81 M€). c) Apoios no âmbito da Direção-Geral das Artes (DGARTES); d) Apoios no âmbito da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC); e) Apoios no âmbito da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB); f) Apoios no âmbito das Direções Regionais de Cultura; g) Apoios no âmbito do Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P. (ICA, I. P.); h) Programa de aquisição de arte contemporânea portuguesa do Estado.	15/fev/21 24/Mar/21 07/abr/21	AdCentral	Despesa	Subsídios/ Transferências	Programa Garantir Cultura - 42 M€	Orçamental	Portaria n.º 37-A/2021 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021 Portaria n.º 80-A/2021		MC
53	Isenção do IVA (dispositivos de diagnósticos, vacinas e prestação serviços)	Isenção do IVA aplicável às transmissões de dispositivos médicos para diagnóstico <i>in vitro</i> da COVID-19, às vacinas contra a mesma doença e às prestações de serviços relacionadas com esses produtos, transpondo a Diretiva (UE) 2020/2020 do Conselho, de 7 de dezembro de 2020.	17/fev/21	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)		Orçamental	Lei n.º 4-C/2021		
54	Apoios financeiros atribuídos às associações de jovens no ano de 2021	Medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia causada pela doença COVID-19 no âmbito do alargamento dos apoios financeiros atribuídos às associações de jovens no ano de 2021 quanto: a) Aos programas de apoio financeiro ao associativismo jovem, criados pela Portaria n.º 1230/2006, de 15 de novembro, alterada pela Portaria n.º 286/2020, de 14 de dezembro; b) Ao Programa Formar+, criada pela Portaria n.º 382/2017, de 20 de dezembro.	2/mar/21	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	Portaria n.º 47/2021		MEduc
55	Novo Apoio extraordinário à normalização da atividade empresarial.	As empresas que atestem situação de crise empresarial têm direito a um apoio financeiro com vista à retoma da atividade de montante equivalente até duas RMMG por trabalhador que tenha sido abrangido no primeiro trimestre de 2021. A este incentivo acresce o direito à dispensa parcial Lde 50 % do pagamento de contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, com referência aos trabalhadores abrangidos, durante os primeiros dois meses do apoio.	24/mar/21	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios		Orçamental	Decreto-Lei n.º 23-A/2021, Artigo n.º 5.		MTSSS
56	Fundo de Apoio para a Recuperação da Atividade Física e Desportiva e PROGRAMA FEDERAÇÕES +DESPORTIVAS.	Fundo de apoio dinamizar pelo Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P. (IPDJ, I. P.), dirigido a clubes desportivos constituídos como associações sem fins lucrativos, no montante global de (euro) 35 M€: a) REATIVAR DESPORTO, destinada a apoiar clubes desportivos no processo de retoma da atividade desportiva federada, 30 M€, sob a forma de subsídio a fundo perdido; b) Reforço do montante disponível para a edição do Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas de 2021, PRID 2021, 5 M€, extensível a 5 M€; c) Reforço do montante disponível para a franche destinada exclusivamente a clubes desportivos na edição do Programa Nacional de Desporto para Todos de 2021, PNDpT 2021, para 3 m€, representando uma dotação adicional de 2 M€ («PROGRAMA FEDERAÇÕES +DESPORTIVAS»), mediante o apoio dirigido a federações desportivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva, através do lançamento de uma linha de crédito no montante global de 30 M€, a dinamizar pelo BPF, a qual deve ser integralmente garantida pelas receitas futuras que caberem a essas federações, relacionados com subsídios ou outras subvenções atribuídas pelo IPDJ, I. P., e, se necessário, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo.	24/mar/21	AdCentral	Despesa	Subsídios/ Ativos Financeiros	35 M€ e 30 M€	Orçamental/Divida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021		Presidência do Conselho de Ministros
57	Regime excecional e temporário em matéria de obrigações e dívidas fiscais e de contribuições à Segurança Social	Alargamento dos regimes de diferimento de obrigações fiscais, em especial no âmbito do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias e dívidas de contribuições à Segurança Social, que prevê que, nos planos prestacionais de dívidas respeitantes a factos ocorridos entre 1 de janeiro e 31 de março	26/mar/21	AdCentral/Segurança Social	Receita	Impostos diretos/ contribuições		S/impacto orçamental se o diferimento for intra-anual	Decreto-Lei n.º 24/2021		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		de 2021 e às dívidas vencidas no mesmo período, o pagamento da primeira prestação é efetuado no segundo mês seguinte àquele em que for notificado o despacho de autorização do pagamento em prestações, aplicando-se a mesma dilação à retoma do pagamento das prestações de planos aprovados antes de 1 de janeiro de 2021.									

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGFSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna "Previsão" exibe o montante previsto pelo Governo como impacto direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação ou na legislação da medida. Na sua ausência, reporta-se o valor inscrito em um dos seguintes documentos: 2.ª AOE/2020, PEES/2020, OE/2021, PE/2021–25. OE – Orçamento do Estado, SURE – novo instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência. FE – Fundos Estruturais. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas. BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas. TAP – TAP Air Portugal. MA – Ministério da Agricultura. MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. MCT – Ministério da Coesão Territorial. MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. MF – Ministério das Finanças. MPlan – Ministério do Planeamento. MC – Ministério da Cultura. METD – Ministério da Economia e da Transição Digital. MJ – Ministério da Justiça. MEduc – Ministério da Educação. MM – Ministério do Mar. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. MIP – MS – Ministério da Saúde. DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. MIH – Ministério das Infraestruturas e da Habitação.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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