

Relatório UTAO n.º 2/2023

Apreciação da Conta Geral do Estado de 2021

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das
Administrações Públicas

2 de março de 2023

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 financeira pública.

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

Título: Apreciação da Conta Geral do Estado de 2021

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das Administrações Públicas

Relatório UTAO N.º 2/2023

Data de publicação: 2 de março de 2023

Data-limite para incorporação de informação: 20/02/2023

Disponibilidade na Internet: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	ii
Índice de Caixas	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iv
Sumário executivo	1
Introdução	1
Divergência estrutural face à média da Área do Euro	1
Principais indicadores macroeconómicos em 2021	2
Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021: na ótica da contabilidade pública.....	2
Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021: na ótica da contabilidade nacional.....	3
Execução orçamental em Contabilidade Nacional	3
Execução orçamental em Contabilidade Pública	5
Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	6
Dívida financeira pública e privada	8
Dívida não-financeira das Administrações Públicas	9
Responsabilidades contingentes	10
Regras de disciplina orçamental.....	11
Indicadores económico-financeiros da Saúde	12
1 Introdução	15
2 Breve enquadramento macroeconómico	19
2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro	19
2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2021	21
3 Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021	23
3.1 Ótica da Contabilidade Pública.....	24
3.2 Ótica da Contabilidade Nacional.....	33
4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional	39
4.1 Saldo orçamental em 2021	39
4.2 Do saldo orçamental em 2020 ao saldo orçamental em 2021	42
4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2021	49
4.4 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2021	53
4.4.1 Ponto de partida	53
4.4.2 Interação com o Ministério das Finanças	54
4.4.3 Análise dos resultados.....	56
4.4.4 Conclusões e recomendações.....	57
4.5 Orientação da política orçamental em 2021	59
5 Execução orçamental em Contabilidade Pública	61
5.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2021	61
5.2 Do ano de 2020 ao ano de 2021	64
5.3 Comparação com o OE/2021: desvios face aos referenciais anuais.....	68
6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas	75
6.1 O conceito "instrumentos não convencionais de controlo da despesa"	75
6.2 As normas problemáticas	75
6.2.1 Disposições legais vigentes em 2020/2021	75
6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais	77
6.3 Efeitos indesejáveis na qualidade dos bens e serviços prestados pelo sector público.....	79
7 Dívida financeira pública e privada	83
7.1 Dívida direta do Estado.....	83
7.2 Dívida pública de <i>Maastricht</i>	85
7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	88
7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	89
8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas	93
8.1 Limitações da informação disponível.....	93
8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira	94
8.3 Pagamentos em Atraso	95
8.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas.....	98
9 Responsabilidades contingentes	105
9.1 Garantias autorizadas pelo Estado.....	105
9.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas.....	106
9.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas.....	107
9.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias	108
9.5 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo	108
9.6 Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas	109
10 Regras de disciplina orçamental	111

10.1 Saldo orçamental e a cláusula de derrogação geral do PEC	111
10.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida	112
10.3 Regra da dívida	113
10.4 Quadro Plurianual das Despesas Públicas	114
11 Indicadores económico-financeiros da Saúde	117
11.1 Enquadramento do impacto financeiro da pandemia COVID-19	117
11.2 Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS	118
11.3 Desempenho económico-financeiro do SNS em aproximação à lógica das contas nacionais.....	123
Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19 com efeitos diretos nas finanças públicas de 2021	125

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Impacto do financiamento comunitário no esforço financeiro nacional com as medidas COVID-19	25
Tabela 2 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020-2021	27
Tabela 3 – Diferimento de receita fiscal e contributiva em 2020 e 2021	29
Tabela 4 – Execução acumulada a 31 de dezembro de 2021 das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública.....	30
Tabela 5 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro.....	33
Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional	36
Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica.....	37
Tabela 8 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional	48
Tabela 9 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes	49
Tabela 10 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2021	50
Tabela 11 – Ajustamentos da receita fiscal e contributiva em 2021 (receita diferida e especialização temporal)	52
Tabela 12 – Previsões e impactos em 2021 das principais medidas de política orçamental	55
Tabela 13 – Saldo global das Administrações Públicas em 2020 e 2021	63
Tabela 14 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2020 e 2021, por subsector	64
Tabela 15 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados ..	69
Tabela 16 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada	70
Tabela 17 – Conta do Fundo de Resolução em 2020 e 2021	72
Tabela 18 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas.....	73
Tabela 19 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental: Lei do OE/2020, PPL OE/2021, Lei do OE/2021 e DLEO/2019	76
Tabela 20 – Dívida direta do subsector Estado.....	84
Tabela 21 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2021	85
Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal	86
Tabela 23 – Decomposição da dívida pública de <i>Maastricht</i> por instrumento.....	86
Tabela 24 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	95
Tabela 25 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2015–2021	96
Tabela 26 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas	100
Tabela 27 – As 36 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos	103
Tabela 28 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade)	106
Tabela 29 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado em 2021	107
Tabela 30 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado em 2021.....	108
Tabela 31 – <i>Stock</i> de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo	109
Tabela 32 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2021	110
Tabela 33 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário.....	112
Tabela 34 – Execução em 2021 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social.....	115

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 4.º trimestre de 2022.....	20
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real	21
Gráfico 3 – Procura externa líquida	21
Gráfico 4 – Balança de bens e serviços.....	22

Gráfico 5 – Balança corrente e de capital	22
Gráfico 6 – Taxa de desemprego	22
Gráfico 7 – Taxa de inflação	22
Gráfico 8 – Impacto direto das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, por tipologia de intervenção	24
Gráfico 9 – Impacto direto no saldo global das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, líquido de cofinanciamento europeu, por tipologia de intervenção	27
Gráfico 10 – Saldo orçamental, 2015 a 2021	40
Gráfico 11 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021	41
Gráfico 12 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2021	41
Gráfico 13 – Saldo orçamental de 2021: execução versus programação OE/2021 e PE/2021–25	42
Gráfico 14 – Impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental de 2021	43
Gráfico 15 – Do saldo orçamental de 2020 ao saldo orçamental de 2021	44
Gráfico 16 – Despesa com juros e dívida pública em 2021	45
Gráfico 17 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2021 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes	45
Gráfico 18 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano	46
Gráfico 19 – Impostos e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano	46
Gráfico 20 – IVA e consumo privado: variação homóloga acumulada desde o início do ano	46
Gráfico 21 – Receita contributiva e remunerações: variação homóloga acumulada desde o início do ano	46
Gráfico 22 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2021 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes	47
Gráfico 23 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais (medidas de política COVID-19)	52
Gráfico 24 – Orientação da política orçamental	60
Gráfico 25 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2022	62
Gráfico 26 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2022	63
Gráfico 27 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2022	63
Gráfico 28 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2019–2020	64
Gráfico 29 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2020 ao de 2021	66
Gráfico 30 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2020 e 2021	66
Gráfico 31 – Contributos para a variação da receita efetiva	68
Gráfico 32 – Contributos para a variação da despesa efetiva	68
Gráfico 33 – Variações anuais do saldo, receita e despesa ajustadas: execução CGE/2021 e OE/2021	68
Gráfico 34 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2021	69
Gráfico 35 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado	85
Gráfico 36 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento	87
Gráfico 37 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector	88
Gráfico 38 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social	89
Gráfico 39 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado	90
Gráfico 40 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado	90
Gráfico 41 – Taxa de poupança das famílias	91
Gráfico 42 – Dívida externa líquida de Portugal	92
Gráfico 43 – Posição de Investimento Internacional	92
Gráfico 44 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2015–2021	97
Gráfico 45 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2021	98
Gráfico 46 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2015–2021	101
Gráfico 47 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2020 e 2021	102
Gráfico 48 – Trajetória da dívida pública de <i>Maastricht</i>	113
Gráfico 49 – Estrutura de Rendimentos do SNS — 2021	119
Gráfico 50 – Estrutura de Gastos do SNS — 2020	120
Gráfico 51 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2015–2021	121
Gráfico 52 – Transferências e Subsídios Correntes e Resultado Líquido do Exercício SNS no período 2015–2021	121
Gráfico 53 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2015–2021	123

Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes	41
Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública	70

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.º AOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral
AERT	Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AMECO	Annual Macro-Economic database of the European Commission
ANA, S.A.	Aerportos de Portugal, S.A.
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AOE	Alteração à Lei do Orçamento do Estado
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARS	Administrações Regionais de Saúde
AT	Autoridade Tributária
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPF	Banco Português de Fomento, S. A.
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CEI	Contrato emprego-inserção
CGA	Caixa Geral de Aposentações, S.A.
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
CMVMC	Custo de Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral de Saúde
DLEO/2019	Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2019
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
ENI	Empresários em nome individual
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclássificadas
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FE	Fundos Europeus
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fornecimento e Serviços Externos
FSE	Fundo Social Europeu
HEPE	Hospitais Entidades Públicas Empresarial
IAS	Indexante de Apoio Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado do ano AAAA
MA	Ministério da Agricultura
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Coesão Territorial
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEdu	Ministério da Educação
MEID	Ministério da Economia e da Transição Digital
MF	Ministério das Finanças
MIH	Ministério das Infraestruturas e da Habitação
MJ	Ministério da Justiça
MM	Ministério do Mar
MMEAP	Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPlan	Ministério do Planeamento
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PE/AAAA-AA	Programa de Estabilidade referente ao período AAAA a AA+4
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social (criado em 2020)
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PME	Pequena e Média Empresa
PMP	Prazo(s) Médio(s) de Pagamento
PO	Programa Operacional
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
pp.	Páginas
PPC	Paridades de Poder de Compra
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RMMG	Remuneração mínima mensal garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SATA	SATA Air Açores
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	<i>Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Este documento aprecia a Conta Geral do Estado de 2021. A principal fonte é o relatório elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) com esta epígrafe. Inúmeras outras fontes foram consultadas para produzir o documento.

2. O Sumário Executivo recapitula os resultados principais da análise da UTAO. As próximas páginas são um resumo desenvolvido das conclusões fundamentadas em cada um dos capítulos. Em benefício de leitores com tempo escasso, os resultados abaixo elencados estão acompanhados de uma justificação concisa e seguem a ordem dos capítulos. Os cabeçalhos do Sumário Executivo correspondem aos títulos dos capítulos ou secções que se lhe seguem. Informação relevante de contexto e as explicações completas estão disponíveis nos capítulos.

Introdução

3. Publicar no início de março de 2023 uma apreciação independente detalhada sobre a CGE do exercício de 2021 não é um exercício extemporâneo nem inútil. Mas porquê recuar agora dois anos para “exumar” a conta de 2021 quando o que marca a agenda mediática hoje é que se está a passar em 2023? Nunca é tarde para reconhecer virtualidade e fragilidades na experiência passada e recolher ensinamentos para construir um devir melhor. Quatro razões justificam este estudo.

- 1) Não ser mediático não significa ser irrelevante. Nem tudo o que é importante para o futuro é apreendido superficialmente e é preciso tempo para aceder a e tratar toda a informação pertinente, sobretudo quando boa parte da mesma apenas ficou disponível a partir do último trimestre de 2022.
- 2) Se são feitas promessas na POE, devem ser apresentados resultados após encerrar as contas. O Ministério das Finanças destacou na proposta de lei 32 medidas que anunciou como sendo as “principais medidas de política orçamental” em 2021. Muito clamor mediático houve sobre estas promessas, como sempre acontece, em todas as legislaturas, durante a época orçamental. Fechadas as contas, não será chegada a hora de se avaliarem os resultados? O relatório pretendeu dar este contributo à sociedade, mas deparou-se com ausência quase absoluta de informação. Todavia, dar a conhecer aos Portugueses que o País reiteradamente não dispõe de um mecanismo de acompanhamento das medidas e, muito menos, de capacidade instalada para aferir a eficácia das medidas prometidas é um facto valioso em si mesmo. Espera-se que sirva para despertar consciências e elevar, definitivamente, o padrão de exigência coletiva na montagem, na execução e na avaliação das políticas públicas, em particular, a orçamental.
- 3) Contém material de reflexão pertinente para os cidadãos, através dos seus representantes eleitos no Parlamento, julgarem se o enquadramento institucional em que assentam as finanças públicas portuguesas é suficientemente bom ou se tem margem de melhoria para permitir melhores políticas públicas no futuro. É uma matéria estruturante cuja oportunidade não se esgota em cada publicação de uma CGE.
- 4) Finalmente, o debate em Plenário da AR marcado para próximo dia 10 de março é a justificação processual para que esta análise da UTAO seja agora concluída.

4. Os pedidos de esclarecimento enviados pela UTAO ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Saúde ficaram sem resposta em tempo útil. No primeiro caso, a resposta chegou incompleta, mas infelizmente tarde de mais para poder ser trabalhada e incluída na análise. No segundo caso, nem resposta houve, apesar da gentil insistência e do prazo de duas semanas para aceder a uma mera desagregação em três parcelas de uma conta do balanço consolidado do Serviço Nacional de Saúde.

Divergência estrutural face à média da Área do Euro

5. O PIB da Área do Euro seguiu uma tendência de crescimento até final de 2019. O impacto da pandemia registou-se, com grande incidência no 1.º trimestre e, sobretudo, no 2.º trimestre de 2020. A partir

de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuado no 3.º trimestre de 2020, seguindo-se um período de estabilização e, posteriormente, uma tendência de recuperação que se manteve até ao final do período em análise.

6. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente com a da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas inferiores às da Área do Euro. Contudo, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) o impacto da pandemia ocorreu no 1.º e 2.º trimestre de 2020; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada a partir do 2.º trimestre de 2021. Alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, cerca de seis meses depois da Área do Euro o ter conseguido.

7. A divergência real é estrutural. Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em Paridades de Poder de Compra, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 16.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2021, o País caiu para o 22.º lugar e o seu rendimento já só representava 74% da média europeia.

Principais indicadores macroeconómicos em 2021

8. A taxa de crescimento do PIB real prevista na POE/2021 foi 5,4% para 2021, marginalmente inferior ao crescimento observado pelo INE (5,5%). Contudo, o crescimento das componentes do PIB acima do previsto foi alcançado à custa de um contributo mais negativo da procura externa líquida e consequente contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa. O desvio na balança de bens e serviços foi determinado pela evolução desfavorável do contributo da procura externa líquida em volume, bem como pelo desvio desfavorável dos termos de troca.

9. A capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2021 (0,5% do PIB) foi inferior à prevista na POE/2021 (0,9% do PIB) por causa, essencialmente, do contributo negativo da balança de bens e serviços. Quanto à taxa de inflação, o crescimento do índice de preços no consumidor durante o ano 2021 (1,3%) foi superior ao previsto na POE/2021 (0,7%), sendo que o desvio refletiu o início da subida acentuada dos preços no final do ano 2021.

Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021: na ótica da contabilidade pública

10. No ano de 2021, o efeito direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, na ótica da contabilidade pública, ascendeu a 6594 M€, decompondo-se nas medidas que agravaram o saldo global (5031 M€), nas que constituíram despesa em ativos financeiros (1129 M€) e nas medidas com registo contabilístico extraorçamental (despesa líquida de 434 M€). Na despesa em ativos financeiros, avultou a dotação de capital da TAP Air Portugal, S.A. (998 M€).

11. A UTAO apresenta o esforço financeiro das AP com as medidas de política COVID-19 líquido das transferências comunitárias destinadas ao seu cofinanciamento, que ascenderam a 1074 M€ em 2021, com as seguintes origens: FEDER (618 M€), REACT (341 M€), Fundo Social Europeu (96 M€) e o restante (19 M€) noutros envelopes financeiros do instrumento *NextGenerationEU*. A despesa bruta totalizou 7668 M€ e o financiamento comunitário 1074 M€, pelo que o esforço líquido das AP portuguesas ascendeu a 6594 M€.

12. O financiamento das medidas de política COVID-19 representou um esforço financeiro nacional superior em 514 M€ ao apurado em 2020. O aumento do impacto das medidas de política COVID-19 teve origem na área da saúde (+ 968 M€), uma vez que o efeito da tipologia de intervenção de apoio à economia foi menor em 2021 (- 454 M€).

Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021: na ótica da contabilidade nacional

13. No ano de 2021 as medidas de política COVID-19 tiveram um impacto de – 5712 M€ na ótica das contas nacionais, o que representa – 2,7% do PIB nominal. Este valor resultou sobretudo:

- Das medidas de política que agravaram a despesa (– 6971 M€; – 3,3% do PIB), concentradas maioritariamente em subsídios (– 3129 M€; – 1,5% do PIB) e prestações sociais (– 929 M€; 0,4% do PIB), refletindo as medidas de apoio ao emprego e ao rendimento das famílias, respetivamente. Destaque também para a rubrica de consumo intermédio (– 1218 M€; – 0,6% do PIB), que regista uma parte importante da despesa com saúde: medicamentos, testes, vacinas e equipamentos de proteção individual. Na despesa de capital, avulta a dotação de capital da empresa TAP, S.A. (– 641 M€; – 0,3% do PIB).
- De transferências comunitárias adicionais destinadas ao cofinanciamento das medidas de combate à COVID-19 (1317 M€; 0,6% do PIB), com origem no REACT (306 M€) e nos restantes instrumentos da iniciativa *NextGenerationEU* (1010 M€). Destinam-se a financiar a campanha de vacinação contra o vírus SARS-CoV-2 e os programas Apoiar, Adaptar, Garantir Cultura e Ativar, constituindo estes últimos medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração.
- Das medidas de política que constituem perdas de receita, com um valor agregado de 130 M€ (– 0,1% do PIB): limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (– 50 M€; – 0,02% do PIB), suspensão temporária das execuções fiscais e contributivas (– 29 M€; – 0,01% do PIB) e incumprimento nos planos prestacionais de receita fiscal e contributiva (– 51 M€);
- Da inscrição, em contas nacionais, da estimativa de perdas relativa às garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia (34 M€; 0,02% do PIB). A CGE informa que no final de 2021 as responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) no contexto das garantias concedidas às linhas de crédito de apoio à economia COVID-19 ascenderam a 6569 M€.

14. O efeito orçamental de – 5712 M€ (– 2,7% do PIB) apurado em contabilidade nacional é superior ao impacto direto de – 5617 M€ (– 2,6% do PIB) no saldo global em contabilidade pública publicado pelo MF na CGE/2021 e também ao apurado na mesma ótica pela UTAO (– 5031 M€).

Execução orçamental em Contabilidade Nacional

15. Em 2021, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 2,9% do PIB, um resultado que reflete a recuperação económica e ainda o impacto económico e orçamental provocado pela pandemia COVID-19. Depois do défice de elevada dimensão registado em 2020, o resultado em 2021 correspondeu a um défice que representou uma melhoria de 2,9 p.p. do PIB, impulsionado pela recuperação económica assente no crescimento nominal do PIB em 7,0%. No entanto, o resultado orçamental de 2021 foi marcadamente influenciado pelo contexto de restrições com forte impacto no 1.º semestre do ano, e o peso dos encargos com medidas adotadas no âmbito da pandemia COVID-19.

16. A exclusão do efeito líquido das medidas temporárias ou não-recorrentes representaria uma deterioração do saldo orçamental registado pelas AP em cerca de 0,3% do PIB (para – 3,2%). Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado revelou uma melhoria de 3 p.p. do PIB. Esta evolução foi determinada por um saldo primário ajustado positivo, refletindo o a diminuição do peso da despesa primária no PIB. A redução na despesa com juros em 0,5% do PIB e a variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes (+ 1,0%) — influenciada pela devolução de margens pagas antecipadamente ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e a redução da despesa referente ao acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco — contribuíram positivamente para o saldo orçamental apurado em 2021.

17. Face a 2020, o impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental, quando medido em percentagem do PIB, foi inferior em 2021. Em termos nominais, essa redução correspondeu a cerca de 468 M€ (– 0,4 p.p. do PIB). Este impacto no saldo orçamental é obtido pelo contributo positivo da

variação na receita em 0,9 p.p. do PIB e pelo contributo negativo na despesa de 0,4 p.p. do PIB que reflete o incremento registado na despesa bruta com medidas COVID-19.

18. O saldo orçamental registado em 2021, apurado na ótica de Contas Nacionais, revelou uma melhoria significativa face ao objetivo deficitário fixado no OE/2021 e reforçado no PE/2021–25. O desvio na execução beneficiou da evolução económica favorável no 2.º semestre de 2021, impulsionada pelo progresso no contexto pandémico, nomeadamente o levantamento da grande maioria das restrições existentes à data.

19. O ritmo de crescimento da receita em 2021 foi muito superior ao previsto no OE, com uma evolução favorável em todas as componentes, destacando-se a receita fiscal e contributiva e as transferências comunitárias com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas a cofinanciar as medidas de apoio ao emprego e a campanha de vacinação COVID-19. A receita, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes, apresentou uma evolução favorável em 2021, com um aumento homólogo de 9,3%, um ritmo de crescimento muito superior ao previsto no OE/2021 (3,9%) originando um desvio positivo de 4,7 mil M€, com origem, sobretudo, na receita fiscal e contributiva e nas outras receitas correntes.

20. A receita fiscal cresceu no conjunto do ano de 2021 a um ritmo superior ao da atividade económica, concentrando-se a sua recuperação no segundo semestre, destacando-se o contributo do IVA, cuja cobrança superou o nível pré-pandemia. A receita contributiva beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto da pandemia COVID-19. A receita fiscal aumentou 7,8% no conjunto do ano e foi, em boa parte, determinada pelo IVA, cuja cobrança representou 36,0% do total deste agregado. Este imposto apresentou um crescimento homólogo de 13,4%, ultrapassando a cobrança de 2019, o último ano antes da pandemia, refletindo a retoma económica, mas também o agravamento dos preços no segundo semestre do ano. A evolução favorável da receita de contribuições sociais ao longo do ano (6,5%) beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto das medidas de política COVID-19.

21. O crescimento da despesa primária das AP em termos ajustados foi superior ao aumento previsto no OE/2021, devido aos contributos das componentes subsídios, consumo intermédio e despesas com pessoal. No caso da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), a execução ficou abaixo do objetivo do OE/2021 e da execução em 2020. Em sentido contrário, as outras despesas de capital ficaram acima quer do objetivo do OE/2021 quer da execução do ano 2020.

22. A CGE/2021 relata as “principais medidas com impactos orçamentais”, de forma muito resumida e incompleta. Não é disponibilizado o impacto orçamental de cerca de 69% das medidas anunciadas pelo Governo. Em cerca de meia página, é dado a conhecer no Quadro 8 o contributo para o saldo orçamental (contabilidade nacional) da execução de apenas 12 medidas de política orçamental. Face à POE/2021, não inclui relato da execução de nenhuma das 17 medidas com impacto orçamental adicional em 2021 incluídas no cenário de políticas invariantes e três medidas novas igualmente classificadas como “principais”. Em rigor, só para 10 das medidas com esta classificação na POE/2021 é que a execução está devidamente quantificada.

23. O MF não respondeu, atempadamente, ao pedido de esclarecimento efetuado pela UTAO sobre as divergências detetadas e a informação em falta. Na mesma solicitação realizada ao MF, a UTAO questionou, adicionalmente, sobre a existência de informação acerca da eficácia das medidas de política orçamental. À data de corte para a conclusão deste relatório, o MF não prestou esclarecimentos sobre as questões colocadas, apesar de a UTAO ter alargado o prazo inicialmente indicado na formulação do pedido.

24. A apreciação é baseada nos dados disponíveis da execução de 12 medidas de política orçamental, num universo de 32 identificadas pela UTAO. A execução destas 12 medidas principais de política orçamental impactou o saldo de 2021 negativamente, no montante de – 600 M€ (– 0,28 % do PIB). Este valor decorreu na totalidade do impacto de medidas de política novas.

25. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto negativo no saldo orçamental de 162 M€ (0,08% do PIB), face ao previsto na POE/2021. Das 12 medidas

analisadas, cinco apresentam desvios idênticos ou superiores a 80%, sendo que as restantes sete medidas revelam desvios inferiores a 10%.

26. Mais até do que o impacto financeiro das medidas principais de política orçamental, importaria o País conhecer o grau de concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas. No entanto, persiste a falta de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. O MF desconhece a existência de um modelo de governação das medidas por si classificadas como principais nas Propostas de Orçamento do Estado, que permita: i) saber que entidades são responsáveis pelo seu desenho, implementação e prestação de contas; ii) estudos prévios de diagnóstico e fundamentação das medidas; iii) montar e alimentar indicadores de acompanhamento; iv) definir metas extraorçamentais de impacto e resultado (só existe previsão de custo financeiro e sempre escassamente explicado); v) avaliação *ex post* da qualidade das medidas. A perpetuação de todo este desconhecimento público, e também dentro da Administração Pública, impede o debate construtivo sério e tecnicamente fundamentado sobre a qualidade das medidas de política sectorial com reflexos orçamentais relevantes. A quem interessa manter este véu de ignorância?

27. A UTAO apresenta novamente uma sugestão que visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nos documentos de previsão orçamental. Tendo por base a experiência adquirida, em anos anteriores, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19, é sugerido que esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação anual (relatórios das POE) e de médio prazo (Programas de Estabilidade). Começaria por a DGO criar um código nos classificadores da receita e da despesa para estas medidas. O registo ficaria disponível na base de dados de execução orçamental para que as entidades orçamentais independentes (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e as entidades de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas) o pudessem conhecer. O público em geral teria acesso através da Síntese de Execução Orçamental publicada mensalmente pela DGO a uma súmula em termos semelhantes aos que passaram a existir para as medidas de política COVID-19. A aplicação concreta desta sugestão comportaria vantagens, entre outras, do reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como a disponibilização e simplificação do relato na prestação de contas anuais. A UTAO considera que a adoção desta sugestão contribuiria de modo relevante para a transparência e conhecimento em tempo quase real da evolução financeira da execução das principais medidas de política orçamental.

28. Duas outras recomendações, no domínio do relato de medidas de política orçamental, presentes no [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, mantêm plenamente a sua importância e são plasmadas nesta apreciação: (i) Recomendação no domínio da transparência *ex ante* dos Orçamentos do Estado — presença de *um anexo técnico no relatório do MF que acompanhar cada POE relativo às chamadas “medidas principais de política orçamental”*; (ii) Recomendação no domínio da transparência *ex post* dos Orçamentos do Estado — *em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado.*

29. A política orçamental em 2021 apresentou uma orientação expansionista pró-cíclica em contexto de recuperação da atividade económica, materializando-se na deterioração do saldo primário estrutural perante a recuperação do hiato do produto. A natureza pró-cíclica da política orçamental adotada em 2021 deve ser interpretada com cautela, tendo em consideração o enquadramento excecional da emergência pandémica no biénio 2020–2021.

Execução orçamental em Contabilidade Pública

30. Em 2021, o défice ajustado das AP em contabilidade pública foi 8342 M€ (– 3,9% do PIB), uma melhoria de 2060 M€ (1,3 p.p. do PIB) face ao ano anterior. O ano de 2021 constituiu um período atípico, muito influenciado pelo contexto pandémico, que onerou a despesa, mas beneficiou da retoma da atividade económica, que impulsionou a receita fiscal, e do aumento significativo nas transferências

comunitárias destinadas ao cofinanciamento de medidas de política COVID-19. Adicionalmente, o início da campanha de vacinação COVID-19 permitiu o levantamento progressivo de uma parte importante das restrições à atividade social e económica. Também se iniciou a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência Português (PRR). A evolução dos agregados orçamentais encontra-se muito influenciada por este enquadramento.

31. A recuperação do saldo orçamental (+ 2060 M€) beneficiou do aumento da receita fiscal (2930 M€) e do início da implementação do PRR português (39 M€). Em sentido oposto, o esforço financeiro com as medidas COVID-19 aumentou 209 M€, tendo sido o aumento da despesa mitigado pelo cofinanciamento comunitário. A variação remanescente (– 700 M€) traduziu o funcionamento dos estabilizadores automáticos, as transferências comunitárias restantes, medidas de política anteriores e os efeitos induzidos e indiretos das medidas de política COVID-19 e das demais medidas de política em vigor.

32. A receita efetiva das AP em 2021 cresceu 9,0%, refletindo a evolução favorável na generalidade das rubricas, destacando-se as transferências da União Europeia e a recuperação da receita fiscal, particularmente a dos impostos indiretos. As “Outras receitas correntes” foram responsáveis por cerca de um terço do crescimento anual da receita efetiva, refletindo o aumento das transferências da União Europeia, no contexto do instrumento *NextGenerationEU*. Estas incluem o recebimento de 456 M€ do REACT e de 82 M€ a título de adiantamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que não estavam previstos no orçamento inicial. A evolução dos impostos indiretos (+7,1%) encontra-se alicerçada no IVA (8,3%), cujo crescimento representou cerca de 46,4% do acréscimo da receita fiscal (+6,0%). A evolução da tributação direta e das contribuições sociais manteve uma evolução favorável desde o início da pandemia. Embora tenham sido prejudicadas pelos efeitos diretos de algumas medidas de política COVID-19 que reduziram a receita, beneficiaram dos efeitos induzidos destas medidas que não se encontram quantificados.

33. A despesa efetiva cresceu 5,8%, representando o reforço da intervenção pública no combate à pandemia 35% deste incremento, tanto nos domínios da saúde como no do apoio à economia. O aumento da despesa das AP concentrou-se nas rubricas de transferências correntes, aquisição de bens e serviços e investimento. No respeitante ao combate à pandemia, a rubrica de transferências correntes foi a que refletiu um maior impacto acumulado (2131 M€), uma vez que registou as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Esta tipologia de intervenção também determinou a evolução dos subsídios, representando 37,8% da despesa anual das AP nesta rubrica. Durante o ano de 2021 assistiu-se a um aumento da despesa pública com a saúde no combate à pandemia, evidenciada na rubrica de aquisição de bens e serviços (1249 M€; 23,9%), refletindo a despesa com as vacinas, testes e medicamentos. A despesa do PRR (+43 M€) não se encontrava prevista no orçamento inicial e, embora ainda incipiente, repartiu-se entre a rubrica de investimento (16 M€) e transferências correntes para as famílias e ISFL (17 M€).

34. A posição orçamental alcançada em 2021 é significativamente melhor do que o objetivo do OE/2021, com origem num nível de despesa inferior ao previsto. O resultado alcançado na execução (– 8342 M€) foi superior ao previsto no OE/2021 (– 11 246 M€), com um desvio favorável de 2904 M€. Este teve origem, sobretudo, na contenção da despesa (2496 M€), uma vez que a receita apenas excedeu ligeiramente o previsto (436 M€). O ritmo de crescimento da despesa (5,8%) foi significativamente inferior ao do referencial (8,5%), situando-se a generalidade das rubricas aquém da previsão, com exceção das despesas com pessoal. Os maiores desvios negativos encontram-se nas rubricas de investimento (1364 M€), “Outras despesas correntes” (979 M€) e aquisição de bens e serviços (466 M€).

Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

35. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza para controlar a execução da despesa das Administrações Públicas, os chamados “instrumentos convencionais” e os “não convencionais”. Nesta classificação da UTAO, integram os instrumentos convencionais as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotação de despesa. Para além destes instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita *não convencional*. A UTAO

tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como "instrumentos não convencionais" de controlo da despesa. São o objeto dos parágrafos sob esta epígrafe (Capítulo 6).

36. Em 2021 manteve-se em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada no artigo 59.º da LOE/2021, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2021, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2020. De entre a generalidade dos serviços, há dois conjuntos sobre os quais persistiram restrições mais apertadas à gestão corrente das instituições públicas. Tratou-se dos serviços cujo objeto seja estudos, pareceres, projetos ou consultoria e ainda os serviços a prestar nas modalidades de tarefa e avença. A capacidade de decisão das equipas de gestão manteve-se seriamente limitada quanto à celebração ou renovação de contratos de pessoal e serviços com estas características, e sempre dependente de pareceres prévios de vários ministérios e intervenção última e vinculativa dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial.

37. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e vem sendo repetida todos os anos sem mudanças significativas. Estas normas jurídicas têm vindo a ser inscritas nos documentos orçamentais ao longo dos anos (leis do OE e decretos-lei de execução orçamental), sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. Quanto a recursos humanos, todos os anos vêm sendo repetidas restrições, algumas remontando à lei do OE para 2011. Não basta haver dotação disponível para encargos com pessoal nos orçamentos das entidades. Existem limitações adicionais sobre contratação e remuneração de trabalhadores, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas. Quanto a serviços, as limitações impostas à sua aquisição são um instrumento utilizado desde 2010. Foram impostos cortes transversais e uniformes nos pagamentos públicos durante os primeiros cinco anos. A partir do exercício de 2015 foi introduzido o congelamento a preços correntes nos pagamentos a efetuar por entidades públicas: teto anual para a rubrica orçamental "aquisição de serviços" (portanto, soma de todos os contratos) e teto anual, contrato a contrato, para os serviços que encaixam nos dois conjuntos referidos no parágrafo anterior. A despesa a cabimentar em cada ano não pode ultrapassar a despesa paga em 2015 (tetos nominais). Os tetos são cada vez mais restritivos por causa da inflação e da inovação tecnológica e não permitem esgotar a despesa máxima proposta pelo Governo e aprovada pelo Parlamento. Desde 2011, a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja a consultoria técnica, encontra-se dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, além da tutela sectorial. A partir de 2017, esta tripla intervenção política na gestão alargou-se aos estudos, pareceres e projetos.

38. Os instrumentos não-convencionais de controlo da despesa introduzem um custo desmesurado para os beneficiários dos bens e serviços prestados pelo sector público e existem meios alternativos para atingir os mesmos fins com efeitos laterais muito menos danosos. Se a intenção for limitar a despesa, então por que é que o proponente dos OE não se limita a fazer isso mesmo nos mapas contabilísticos que envia para a AR? Seria muito mais transparente e rigoroso na fixação das restrições orçamentais individuais. Todos os instrumentos não-convencionais limitam a autonomia das equipas de gestão. A inevitabilidade de apelar a exceções a este esparrilho exige a intromissão do poder político executivo em centenas de atos de gestão das entidades públicas todos os anos, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões triviais da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

39. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas. A

eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento, seja a despesa nas rubricas pessoal e aquisição de serviços, seja a despesa total da entidade pública. Acresce que a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado do instrumento convencional chamado cativação, imposto pelas sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental. Sendo uma rubrica sujeita a cativações e a restrições não-convencionais, a gestão das entidades públicas é duplamente obstaculizada.

40. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em determinados tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações necessárias e a materialidade da despesa em causa. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos, com resultado incerto e, não raramente, absorvem recursos afetos à missão das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem um serviço de nível inferior ao que teriam sem estas normas.

Dívida financeira pública e privada

41. Em 2021 registou-se um movimento de recomposição no stock da dívida direta contrário ao registado em anos anteriores: decresceu o peso da dívida titulada a médio e longo prazos e aumentou o peso da dívida titulada a curto prazo. O peso global da dívida às organizações internacionais aumentou ligeiramente, tendo em conta os empréstimos SURE e PRR contratualizados em 2020 e 2021. Em termos globais, registou-se um ligeiro aumento da maturidade média do stock da dívida.

42. As principais agências de notação financeira mantiveram o rating e a perspetiva da República Portuguesa, classificada em grau de “investimento” desde o final de 2018. A República Portuguesa terminou o ano de 2021 mantendo o seu nível de notação financeira pelas principais agências de rating.

43. As Obrigações do Tesouro constituem o principal instrumento de financiamento da dívida direta, logo seguido dos empréstimos oficiais ao abrigo do PAEF. Em 2021, foi contratado o primeiro empréstimo PRR com a UE. As emissões de OT ao longo de 2021 ascenderam a 19 376 M€, tendo sido amortizados 12 599 M€ destes títulos.

44. O custo de financiamento da República Portuguesa diminuiu em 2021, quer relativamente ao stock da dívida, quer em termos marginais.

45. A dívida pública apurada na ótica de Maastricht atingiu 125,5% do PIB no final de 2021, o que reflete uma redução de 9,4 p.p. face ao ano anterior. Esta descida reflete o contributo da recuperação do PIB nominal, bem como o da redução dos ativos em depósitos das Administrações Públicas.

46. Quanto ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2021, este situou-se em 253,7 mil M€, o que corresponde ao valor máximo da série estatística, quando aferido no final de cada ano. Em 2022, verificou-se novo máximo da série.

47. Em 2021, o saldo da balança de capital beneficiou do montante de 1114 M€ (0,5% do PIB) relativo à devolução das margens pré-pagas pelo Estado português ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), as quais haviam sido pagas em 2011 no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

48. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, aferida pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, desceu para 9,7% em 2021, sendo que em 2020 tinha-se registado o máximo (11,9%) desde o ano 2003.

49. No ano terminado no 3.º trimestre de 2022, a economia portuguesa manifestava necessidade de financiamento correspondente a 1,2% do PIB, sendo o pior registo desde o ano terminado no 2.º trimestre

de 2012. Para o contraste entre o excedente orçamental do sector público e a necessidade de financiamento do sector institucional famílias, contribuiu a subida da taxa de inflação durante o ano 2022, a qual ficou acima da previsão da POE/2022, afetando assimetricamente o sector público e o sector privado.

Dívida não-financeira das Administrações Públicas

50. A CGE/2021 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, novamente, limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores, em particular a referente ao ano de 2020. Tendo por base as obstáculos na análise colocados pelos dados disponibilizados na CGE/2021, a UTAO recorreu também a informação junto da Direção-Geral do Orçamento, do Tribunal de Contas, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos com atraso superior a 90 dias e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, por subsectores.

51. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2021 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação. Ao contrário de anos anteriores e apesar dos esforços da UTAO em obter informação junto de entidades, não foi possível agregar elementos suficientes para habilitar a quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2021 e a comparação com anos anteriores. Por consequência, são apresentados, somente, resultados sectoriais.

52. A ACSS não respondeu a um pedido de informação contabilística formulado pela UTAO. Apesar de insistência e alargamento do prazo, sem o esclarecimento pedido o valor da dívida não-financeira do SNS em 2021 mostrado no Capítulo 8 peca por defeito e não compara com os de anos anteriores. Só engloba a dívida a fornecedores, deixando de fora a dívida a outros credores.

53. Não há informação sobre o stock acumulado pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) fora da área da Saúde. A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2021 da Administração Central e a comparação com anos anteriores encontra-se limitada pelo facto do valor total apurado em 2020, não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS).

54. O relatório da CGE/2021, tal como o de anos anteriores, não reporta informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local. Esta informação, referente aos anos de 2020 e 2021, também não se encontra disponível junto de outras entidades (INE e DGAL).

55. Em 2021, o stock de Pagamentos em Atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos, mas influenciada significativamente, mais uma vez, pela diminuição temporária, ocorrida no final do ano, nos Hospitais EPE. No ano de 2021, assistiu-se a uma redução de 79 M€ (20,8%), face a 2020, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 300 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2015. Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, Empresas Públicas Reclassificadas e na Administração Regional (AdR). É de salientar, no entanto, que a análise a este resultado deve ter em conta a informação sobre a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi alcançada recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2021, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos Hospitais EPE durante o ano de 2021.

56. O peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE diminuiu, ligeiramente, em 2021. Por seu turno, releva-se o incremento no peso do stock de dívida não-financeira em atraso referente à Administração Local e à Administração Central (excluindo subsistemas de Saúde).

57. Em consonância com o registado no relatório referente ao ano de 2020, o da CGE/2021 não disponibiliza informação sobre o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) total das entidades públicas devido à

ausência de reporte da Administração Local (AdL), justificada pela DGO com atrasos na implementação do novo sistema contabilístico — SNC-AP.

58. Entre 2015 e 2021, o PMP do universo recenseado baixou de 68 para 61 dias, mas a heterogeneidade é grande entre subsectores, para além de não haver dados para a AdL em 2020 e 2021. Aumentou na AdC de 22 para 24 dias e na Região Autónoma dos Açores de 111 para 130. Na Região Autónoma da Madeira caiu de 305 para menos de 60 dias.

59. Apesar do reforço das dotações de capital, assistiu-se ao aumento do PMP nas entidades do SNS (+ 9 dias). Note-se que estas injeções de capital em 2021 ascenderam a 1064 M€ e sem as mesmas o PMP a 31 de dezembro destas entidades teria sido bastante superior.

60. Em 2021, organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde não atingiram os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano.

61. Em 2021, 36 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 150 dias, ou seja, mais 13 do que em 2020. Por falta de reporte, não foi possível aferir a evolução, nos anos de 2020 e 2021, dos PMP nas entidades da AdL.

Responsabilidades contingentes

62. Em 2021, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1074 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 173.º da LOE/2021. Por seu turno, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 562 M€ face ao ano anterior (- 4,6%).

63. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente nos últimos anos, beneficiando da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. Com efeito, em 2021, registou-se uma redução das responsabilidades efetivas face ao ano anterior (- 550 M€).

64. O Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, no que respeita a operações que envolveram a execução de garantias públicas. Em 2021, o Estado pagou 12 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 2 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro.

65. O stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 8821 M€ no final de 2021, dos quais 6569 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19. Em 2021, a execução destas garantias ascendeu a 26 M€, dos quais 14 M€ relativos a garantias COVID-19.

66. Nas Parcerias Público-Privadas, os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados são uma outra fonte relevante de responsabilidades contingentes. No decorrer de 2021, foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, tendo por fundamento a pandemia COVID-19 e as suas diversas implicações. As responsabilidades identificadas abrangem, sobretudo, as parcerias do sector rodoviário, mas manifestam-se também nos sectores ferroviário, aeroportuário e da saúde.

67. No sector rodoviário, no final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 455 M€, diminuindo 184 M€ face ao verificado no final de 2020. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias.

68. No sector ferroviário, o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. mantém-se no final de 2021, de cujo desenlace poderão decorrer encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado por esta empresa ascende a 192 M€.

69. No sector aeroportuário regista-se o risco de perda de receita futura para o Estado caso o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro submetido pela ANA, S.A. venha a ter provimento. Já no decurso do primeiro trimestre de 2022, a concessionária entregou uma densificação do pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro, tendo-o quantificado em 214 M€.

70. Relativamente ao sector da saúde, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,4 M€ no final de 2021, um valor próximo do registado no final do ano anterior (59,8 M€). Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro devido a alegados impactos da pandemia COVID-19.

Regras de disciplina orçamental

71. Em 2021, o défice orçamental valeu 2,9% do PIB nominal, pelo que ficou ligeiramente abaixo do limite instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia (3%). A ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) devido ao surgimento da pandemia COVID-19, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal até 2019 das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. No entanto, esta situação não afasta a importância de manter atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores das regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC, as quais poderão ser reativadas em 2024.

72. No caso português, o objetivo de médio prazo (OMP) definido para o triénio 2020–2022 corresponde a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial), limite que deveria ser respeitado caso não tivesse aparecido a pandemia COVID-19. O saldo estrutural em 2021 permaneceu abaixo do OMP definido para o triénio 2020–2022, o qual estaria em vigor na ausência de suspensão temporária das regras orçamentais.

73. Em 2021, o peso da dívida pública no PIB nominal desceu a um ritmo mais rápido do que o mínimo determinado pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB. A variação anual do rácio da dívida pública no PIB reflete a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, o crescimento do PIB nominal e os efeitos défice-dívida.

74. Em 2021 foi cumprido o limite de despesa total constante do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (da Administração Central e da Segurança Social (QPDP), mas a UTAO tem dúvidas fundamentadas sobre o cumprimento dos tetos por quatro programas orçamentais. O ano de 2021 foi o primeiro em que vigorou a obrigatoriedade do Governo apresentar o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) da Administração Central e da Segurança Social, um instrumento de programação orçamental plurianual. Deveria ter sido aprovado pela AR na lei das Grandes Opções na primavera de 2020, mas só foi publicado no Diário da República a 31 de dezembro, no mesmo dia em que também foi publicada a lei orçamental para 2021. A despesa total executada em 2021 excede o teto fixado no QPDP para os programas orçamentais P002 – Governação, P003–Economia, P009–Justiça e P020–Agricultura.

75. O desenho deste novo instrumento de orçamentação de médio prazo pretendia, na aparência, conferir previsibilidade à elaboração, à aprovação e à execução dos orçamentos anuais. Não fossem as enormes possibilidades legais de alteração do QPDP e de relevar infrações aos tetos, concordar-se-á que a intenção subjacente à sua criação seria condicionar a discricionariedade nas escolhas orçamentais anuais, conferindo previsibilidade a médio prazo à restrição orçamental dos subsectores AdC e Segurança Social. Exatamente a mesma intenção teve originalmente o instrumento antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental criado em 2015 na versão original da LEO em vigor. Os limites para as despesas totais são definidos no ano t para o horizonte temporal da legislatura (se ainda faltarem quatro anos, como era o caso em 2020: $t+1$ a $t+4$), mas são vinculativos apenas para o ano

seguinte ($t+1$). Uns e outros tetos devem ser aprovados na primavera, assim manda a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Também esta dispõe (se se esquecerem as tais exceções) que os tetos vinculam o processo legislativo orçamental conduzido no outono do ano t para aprovar o OE do ano $t+1$. Na prática, não é isto que sucede porque o poder político português revela no seu comportamento preferir discricionariedade a regras; daí, as frequentes criações legislativas de exceções, adiamentos e regimes provisórios.

76. As alterações à LEO aprovadas em 2020 e 2022 acabaram, na prática, com os vestígios que ainda havia de uma regra portuguesa de despesa. Pelas razões expostas na Secção 10.4, este novo instrumento de condicionamento dos orçamentos anuais com preocupações de médio prazo para nada de útil serve; aliás, revela a mesma ineficácia que teve o seu antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Nem com tanta possibilidade de exceção e alteração jurídica os tetos legalmente vinculativos são cumpridos. Como está, será preferível assumir a sua revogação.

Indicadores económico-financeiros da Saúde

77. A análise ao desempenho económico-financeiro não pode ser dissociada da situação pandémica e dos impactos que a mesma repercutiu nas contas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) de 2020 e 2021.

Os efeitos da pandemia COVID-19 começaram a fazer-se sentir no fim do primeiro trimestre de 2020 e prolongaram-se durante o ano de 2021, acarretando impactos a nível social, económico e da saúde.

78. Como sucedido na análise às contas de 2020, os impactos financeiros da ação de combate à pandemia COVID-19 não são relatados nem quantificados isoladamente na conta consolidada do SNS de 2021.

79. No exercício de 2021, o SNS registou um prejuízo de 1251,4 M€, sendo o maior na última década. O resultado líquido do exercício de 2021 do SNS foi negativo em 1251,4 M€, correspondendo a um agravamento de 963,7 M€ face ao resultado do exercício de 2020, que se situou em – 287,7 M€. Este resultado representa o maior prejuízo anual registado no SNS na última década (de acordo com a informação disponível de reporte em contas financeiras).

80. O reforço de verbas através do financiamento do Orçamento do Estado revelou-se largamente insuficiente, tendo em conta o desenvolvimento do contexto originado pela pandemia COVID-19 e o incremento registado nas principais rubricas de gastos.

81. As contas Fornecimento e Serviços Externos e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas representaram cerca de três quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2021 do SNS, correspondendo a um incremento face ao ano anterior, refletindo o impacto da adoção de medidas COVID-19.

82. O Passivo Total do SNS acumulado voltou a crescer em 2020, ascendendo a 4,6 mil M€ e sendo largamente constituído por dívidas a fornecedores e outros credores do SNS. No apuramento das contas de 2021, verifica-se que o Passivo do SNS registava o valor de 4 628,6 M€, sendo que neste valor, a rubrica Dívidas a Fornecedores e Outras Contas a Pagar pesava 88,7%. O passivo corresponde a 823,4% do valor de Fundos Próprios do SNS.

83. As Transferências Correntes e os Subsídios à Exploração com origem no financiamento do OE cresceram 33% desde 2015, no entanto, este incremento corresponde a cerca 42% do valor acumulado de prejuízos, registado, no mesmo período, no SNS. As contas de 2021 do SNS relatam a continuidade de prejuízos anuais consecutivos e a maior “injeção” de capital realizado nos últimos sete anos. Mesmo tendo em conta a incerteza, em termos de impactos por via do combate à pandemia COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, a suborçamentação do SNS é uma realidade que se verifica consecutivamente ano após ano. Sem a fixação, a médio prazo, de objetivos de desempenho acompanhados por uma autonomia reforçada na gestão, fatores decisivos para a evolução no desempenho do SNS, a continuidade da suborçamentação anual no SNS revela-se uma probabilidade elevada.

84. A evolução do desempenho económico-financeiro do SNS em aproximação à lógica das contas nacionais permite obter informações adicionais. Trata-se de uma novidade que é apresentada no relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2021.

85. O SNS, em 2021, na lógica de contas nacionais, apresentou um saldo ajustado negativo de 217,4 M€. A Conta do SNS reporta um saldo ajustado que corresponde ao valor do saldo final resultante da diferença entre receitas e despesas (corrente e de capital) e do montante referente a transferência de capital para cobertura de prejuízos. Este indicador pretende refletir qual foi o saldo obtido da agregação entre a totalidade do financiamento (receitas correntes, capital e dotações de capital) e as despesas (corrente e de capital) do SNS, ocorridas no ano económico de 2021.

1 Introdução

86. Este trabalho analisa a Conta Geral do Estado (CGE) referente ao exercício económico de 2021. O fecho definitivo da CGE/2021 está reportado num conjunto vasto de documentos elaborados pelo Ministério das Finanças (MF) e depositados no [sítio Internet](#) da Direção-Geral do Orçamento (DGO). O relatório e as contas distribuem-se por 12 documentos em formato PDF e quatro ficheiros Excel. O Plenário da Assembleia da República irá apreciar a CGE/2021 no próximo dia 10 de março. O presente relatório é o contributo da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) para essa discussão política e também para o conhecimento pelos cidadãos do estado das finanças públicas do seu País.

87. A análise da UTAO beneficiou também de outras fontes. O valor acrescentado do presente relatório face ao que pode ser apreendido nos documentos do MF assenta muito na possibilidade de consultar outras fontes e sintetizar dados complementares. As fontes abaixo identificadas foram as usadas com maior intensidade e tornaram-se disponíveis no quarto trimestre de 2022 e no primeiro trimestre de 2023. Permitiram usar dados primários mais recentes sobre 2021 que, julga-se, enriquecem a análise da conta nas duas óticas contabilísticas. Assim, foi possível:

- apreciar a execução orçamental em contas nacionais com a revisão mais recente [das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional](#), realizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e divulgada em 23 de dezembro de 2022;
- utilizar as séries mais recentes do Produto Interno Bruto a preços correntes e a preços constantes para calcular rácios da conta e da dívida das Administrações Públicas (AP), assim como para comparações com a evolução de outros agregados em volume, divulgadas pelo INE em 30 de novembro de 2022 na coleção de [Contas Nacionais Trimestrais](#) com posterior atualização em 31 de janeiro de 2023 na [base de dados em linha](#);
- apreciar o apuramento mais recente das séries de dívida direta do Estado (Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública, [Relatório anual de 2021](#) publicado pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP) e dívida de *Maastricht* do conjunto das AP e de cada um dos subsectores [Plataforma BPstat](#) do Banco de Portugal, em fevereiro de 2023);
- usar o apuramento mais recente do MF sobre a execução orçamental por recurso à base de dados orçamentais da DGO (Sistema de Informação e Gestão Orçamental — SIGO);
- utilizar a informação contabilística consolidada sobre o Serviço Nacional de Saúde divulgada pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) no [Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — Ano de 2021](#).
- beneficiar do [Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2021](#), divulgado em 4 de outubro de 2022, e que contém elementos complementares ao material do MF empregue na análise da UTAO.

88. O relatório não replica o que o MF e o Tribunal de Contas já escreveram sobre a CGE. Visa acrescentar valor para os leitores através da integração dos dados financeiros daquelas e outras fontes num quadro analítico próprio. Mostra forças e vulnerabilidades do enquadramento orçamental das Administrações Públicas. Tem também uma finalidade pedagógica, explicando conceitos e mecanismos de transmissão de efeitos entre a economia e as finanças públicas e vice-versa.

89. Em Portugal fala-se muito sobre anúncios e intenções, mas pouco sobre resultados. O debate político e mediático sobre finanças públicas é, historicamente, muito vivo e intenso sobre os documentos de programação da política orçamental: Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão e do Plano de Recuperação e Resiliência. Nos primeiros, as previsões macro-orçamentais têm destaque, bem como as medidas de política propostas para o futuro. Nos segundos, há espaço para a estratégia, mas a discussão sobre as gavetas de financiamento público e as taxas de execução financeira prometidas dos financiamentos comunitários parece ser mais importante do que sobre os impactos efetivos na economia e na sociedade. Porém, a discussão sobre a concretização das medidas de política e as razões das eventuais divergências entre promessas e resultados tem muito menos palco. E é pena, porquanto conhecer e tomar consciência do ponto de partida é o primeiro passo de um qualquer processo racional de construção do futuro, seja o do ano seguinte, o dos próximos quatro ou o dos próximos sete. Os resultados

processados ao longo deste relatório permitiram extrair, normalmente no final dos capítulos, várias ilações relevantes para a tomada de decisões políticas, no Governo e na Assembleia da República, sobre o enquadramento orçamental.

90. Reconhecer virtualidades e fragilidades na experiência passada é um exercício intelectual indispensável para reforçar os alicerces do futuro. Poderá julgar-se que analisar hoje as consequências financeiras e patrimoniais da atividade das Administrações Públicas terminada há cerca de 14 meses é desinteressante, tanto mais que a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) publicou a apreciação da conta provisória das AP de 2021 em contabilidade pública há mais de um ano ([Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro) e já produziu análises à execução de partes de 2022 nas duas óticas contabilísticas. Porquê então recuar dois anos quando o que marca no presente a agenda mediática é o que vai acontecendo em 2023? A resposta é simples, embora se desdobre em várias razões. Primeira, não ser mediático não significa ser irrelevante. Segunda, a apresentação e a discussão no espaço público de uma proposta de Orçamento do Estado ou de um Programa de Estabilidade são, obviamente, preenchidas com muitas promessas e manifestações de intenções. Numa sociedade responsável, é bom que se prestem contas e disponibilizem para escrutínio de terceiros os resultados das promessas e das intenções declaradas. Terceira, todos querem um futuro melhor que o passado. Governo, oposições, todos os cidadãos o pretendem, é da natureza humana. Só conhecendo e avaliando o passado se pode, com solidez, avançar para um devir melhor. A análise da UTAO, bem como o parecer do Tribunal de Contas, pretendem disponibilizar à comunidade elementos de reflexão independentes dos poderes executivo e legislativo, que a ajudem, por intermédio destes poderes, a manter e reforçar finanças públicas sustentáveis e, por essa via, propiciadoras de políticas públicas eficazes. A quarta razão para o relatório surgir neste momento é processual. A Assembleia da República é a entidade competente para aprovar a CGE. A UTAO tem o dever de proporcionar aos Deputados a sua apreciação técnica para que eles a possam ter em conta no julgamento que oportunamente farão sobre a CGE/2021.

91. A utilidade do passado para melhorar o futuro aumenta se o diagnóstico do que aconteceu não se limitar ao último ano e, pelo contrário, se o mesmo tentar enquadrar os desenvolvimentos de 2021 numa perspetiva diacrónica. Por isso, inúmeras variáveis da CGE/2021 são apreciadas neste relatório com uma lente que recua até 2014 em muitos casos ou até ao início do século no caso das dívidas pública e privada a fim de tentar perceber se o que sucedeu em 2021 foi um acidente ou se se insere em padrões de regularidade. Claro que a pandemia COVID-19 foi um choque sem precedentes, a vários títulos, nas contas públicas, mas até por isso a perspetiva histórica é importante. Em casos apropriados, juntaram-se dados da execução provisória de 2022 para ajudar a perceber a especificidade de 2021.

92. A análise neste documento usou inúmeras fontes. A mais abundantemente consultada, foi, naturalmente, o relatório e as contas que constituem o objeto deste estudo. Trata-se do acervo de 12 documentos do MF acima identificado. Do mesmo, a peça mais utilizada foi o Tomo I do 1.º volume: "Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social". O parágrafo 87 identifica outras fontes. A lista de todas as fontes bibliográficas é muito maior e todas elas são identificadas nos parágrafos e nos objetos construídos com a informação nelas disponibilizada. A UTAO agradece aos autores de todas estas fontes o trabalho que a ajudou a elaborar a análise aqui apresentada.

93. Pedidos de informação complementar ficaram sem resposta. O estudo da informação recolhida nas fontes acima referidas suscitou dúvidas importantes, embora muito circunscritas no âmbito deste trabalho. Ao MF foi necessário requerer informação complementar sobre a execução das medidas principais de política orçamental anunciadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021), já que os dados no relatório do ministério sobre a CGE são muito escassos (tema desenvolvido na Secção 4.4). Também foi perguntado se o ministério dispunha de indicadores de acompanhamento e metas em termos de impacto ou resultado extra-financeiro a atingir com cada medida. À Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), foi solicitada a desagregação da conta do Passivo Corrente "Outras Contas a Pagar" para se conseguir avaliar a evolução em 2021 da dívida não-financeira consolidada do Serviço Nacional de saúde (SNS). Os pedidos foram enviados pela UTAO nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2023, respetivamente, agradecendo resposta até dia 13. Na ausência destas, foram recordados no dia 15. Nenhuma resposta chegou até ao momento em que se tornou impossível acolher informação nova, ou seja, na data-limite para incorporação de informação, o dia 20 de fevereiro de 2023. A DGO

acabou por mandar, na noite de 24 de fevereiro, dados de execução financeira sobre seis das 20 medidas em falta na CGE e informar que não dispõe de elementos qualitativos nem quantitativos para avaliação da eficácia de qualquer medida. A UTAO agradece à DGO. Porém, estando já concluída e revista a redação da Secção 4.4, não houve tempo para considerar aqueles dados na análise.

94. Neste relatório, a cobertura do sector das Administrações Públicas não é completa. A razão principal é o mandato legal da Conta Geral do Estado. O relato feito no relatório e nas contas do MF, em contabilidade pública, abrange os subsectores Administração Central e Segurança Social e a informação prestada é muito extensa. Não há obrigação de integrar os subsectores regional e local. Na medida do possível, a UTAO vai além da CGE propriamente dita e recolheu noutras fontes dados comparáveis para oferecer uma leitura ligeiramente mais abrangente sobre a situação financeira do conjunto das Administrações Públicas em 2021, tal como tem feito em estudos anteriores nesta coleção.

95. A análise à CGE/2021 desdobra-se em 11 capítulos. Após esta Introdução, o Capítulo 2 faz um enquadramento macroeconómico do ano de 2021. O Capítulo 3 destaca o impacto financeiro direto das medidas de política tomadas para mitigar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. A apreciação da conta consolidada das AP em contabilidade nacional acontece no Capítulo 4 e em contabilidade pública no capítulo seguinte. O Capítulo 6 mostra como em 2021 prosseguiram práticas intrusivas do poder político executivo na gestão corrente de pessoal e aquisições de serviços das unidades orgânicas individuais das AP e do sector público empresarial, que desde 2010 deterioraram a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos sem ganho aparente na sustentabilidade das contas públicas. A dívida financeira das AP é caracterizada no Capítulo 7, nas duas vertentes contabilísticas, a par dos desenvolvimentos em contabilidade nacional que houve no financiamento dos outros sectores económicos. A dívida não financeira das AP, uma área que permanece com omissões informativas importantes, é discutida no Capítulo 8. O Capítulo 9 sintetiza o estado dos passivos contingentes da Administração Central. As regras de disciplina orçamental do Pacto de Estabilidade e Crescimento foram suspensas em 2020, mas as preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas não, pelo que o Capítulo 10 mostra a posição de Portugal nos indicadores do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida. Dá também conta do cumprimento da regra de despesa exclusivamente nacional e da sua absoluta inutilidade. Finalmente, o Capítulo 11 retrata a situação económico-financeira do SNS. Faz uso da contabilidade financeira presente em Relatórios e Contas do Ministério da Saúde e do SNS de vários anos. Explica como a pandemia e as medidas de combate afetaram as contas de Rendimentos e Gastos, ao mesmo tempo que alerta para a persistência de fragilidades estruturais na solidez financeira do sistema. Em anexo, consta a lista tendencialmente exaustiva das medidas de política COVID-19 geridas pela Administração Central que estiveram em vigor ao longo do exercício de 2021.

2 Breve enquadramento macroeconómico

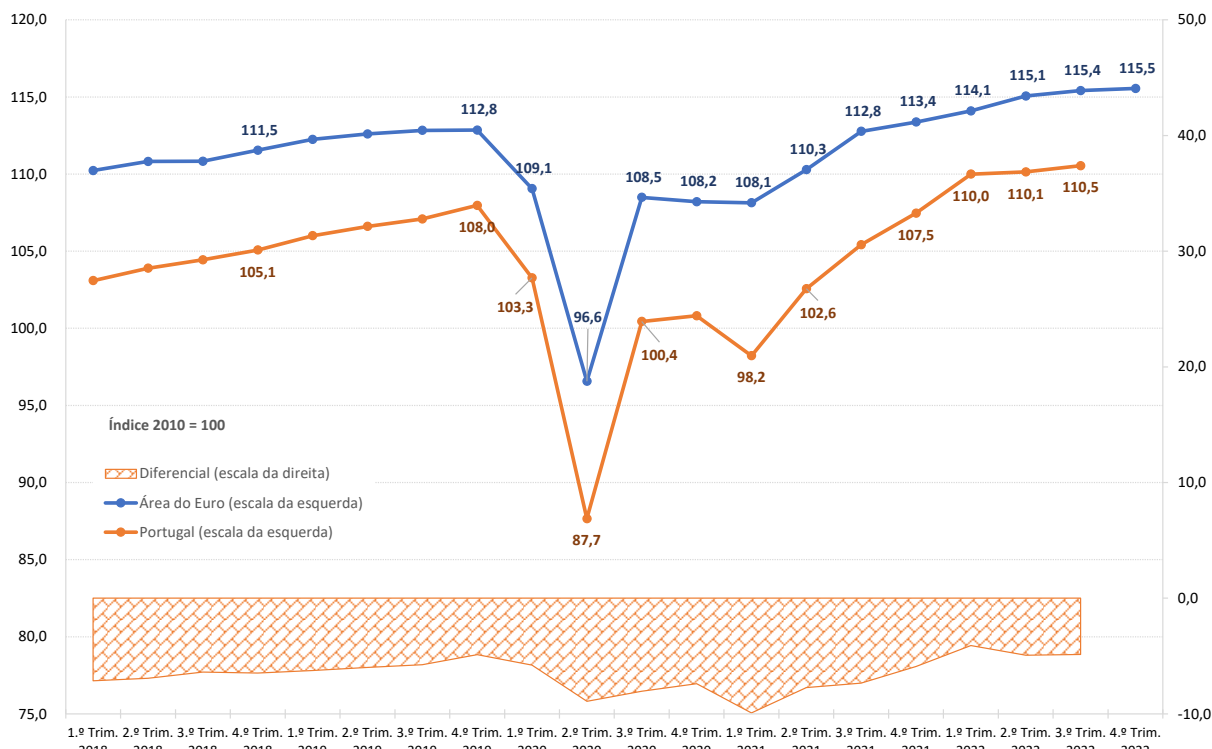
96. Neste capítulo apresenta-se uma síntese de indicadores macroeconómicos que caracterizaram o ano de 2021. A Secção 2.1 enquadra o nível de atividade económica de 2021 com o registado no quinquénio 2018–2022. Compara o PIB real português com o da média da Área do Euro. Tendo por base o mesmo período de referência (o ano 2010 é o ano base, $PIB_{2010} = 100$) evidencia-se a evolução registada entre o PIB de Portugal e o da Área do Euro para o período 2018 (1.º trimestre) a 2022 (4.º trimestre). Na Secção 2.2 apresenta-se um conjunto de indicadores macroeconómicos que caracterizam a posição económica e financeira de Portugal em 2021, comparando as previsões para algumas das variáveis que constavam do cenário macroeconómico da POE/2021 com os resultados observados no reporte mais recente disponibilizado pelo INE.

2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro

97. No passado mais recente, a evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até final de 2019. O impacto da pandemia registou-se, com grande incidência no 1.º trimestre e, sobretudo, no 2.º trimestre de 2020. A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, seguindo-se um período de estabilização e, posteriormente, uma tendência de recuperação que se manteve até ao final do período em análise. No final de 2019, o número-índice do PIB da Área do Euro situava-se no nível 112,8 ($PIB_{2010} = 100$),¹ prosseguindo uma trajetória de crescimento até esta data. Com o surgimento da pandemia de COVID-19, a economia da Área do Euro recuou para 109,1 no 1.º trimestre e 96,6 no 2.º trimestre de 2020. Significa isto que, em apenas dois trimestres, o PIB a preços constantes da Área do Euro desceu até ficar 3,4 p.p. abaixo do PIB_{2010} , registado uma década antes, uma vez que este é a base de cálculo deste índice. Após esta queda bastante significativa, no 3.º trimestre de 2020 registou-se uma recuperação em cadeia, para 108,5, estabilizando nos trimestres seguintes. O 2.º trimestre de 2021 marcou o início de um processo de recuperação que se manteve até ao fim do período em análise, mas foi no decurso do 3.º trimestre de 2021 que a economia da Área do Euro alcançou o nível pré-COVID-19. Nos períodos seguintes, o PIB da Área do Euro manteve uma trajetória de recuperação, ascendendo no final de 2022 a 15,5% acima do PIB_{2010} — Gráfico 1.

¹ Para cabal compreensão sobre o modo de construção do número-índice pelo Eurostat, informa-se que o número do trimestre t é o rácio entre o PIB real acumulado nesse trimestre (em M€) e a média dos quatro trimestres no ano base, que é 2010. A média trimestral de 2010 é a média aritmética dos quatro PIBs trimestrais reais verificados em 2010. Detalhes em https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/namq_10_esms.htm.

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 4.º trimestre de 2022
(dados encadeados em volume, índice média de 2010 = 100)



Fontes: Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ_10_GDP_custom_3352042/default/table, consultado em 9 de fevereiro de 2023, 16:36:58. | Notas: Dados trimestrais ajustados de sazonalidade e do efeito calendário. Dados provisórios para Portugal no período 1.º Trimestre 2020 – 3.º Trimestre 2022. À data de fecho deste relatório, ainda não consta desta base de dados a estimativa provisória do PIB português no quarto trimestre de 2022.

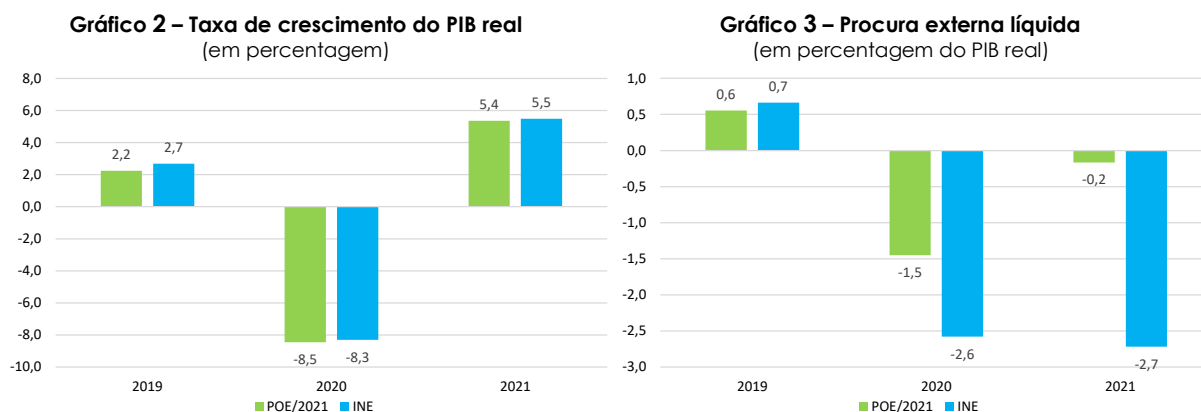
98. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente com a da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas inferiores às da Área do Euro. Contudo, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) o impacto da pandemia ocorreu no 1.º e 2.º trimestre de 2020; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada a partir do 2.º trimestre de 2021. Alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, cerca de seis meses depois da Área do Euro o ter conseguido. O PIB real português do 4.º trimestre de 2019 estava 8% acima do PIB médio do ano 2010. Este é o significado do número-índice 108,0 nesse trimestre — conforme linha laranja no Gráfico 1. Divergira 4,8 p.p. da média da Área do Euro entre 2010 e o final de 2019. O impacto da pandemia de COVID-19 na economia portuguesa ocorreu em sincronia com o sucedido na Área do Euro, embora de forma mais acentuada em Portugal. Nos 1.º e 2.º trimestres de 2020, o PIB português recuou para 103,3 e 87,7, respetivamente, face ao PIB₂₀₁₀. O ponto mais baixo do PIB português desde a média de 2010, atingido no final do 2.º trimestre de 2020, correspondeu a uma queda a preços constantes de 12,3 p.p.. Após esta queda bastante significativa, o 3.º trimestre de 2020 registou uma recuperação em cadeia, para 100,4. Um novo período de recuperação iniciou-se no 2.º trimestre de 2021 que se manteve até ao final do 1.º trimestre de 2022. O PIB português alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, cerca de seis meses mais tarde que a Área do Euro no seu conjunto.

99. A divergência face à média europeia é estrutural. Na sua apreciação ao Programa de Estabilidade 2022–26, a UTAO mostrou que o PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século — Secção 2.1 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril. Este facto é visível com e sem transformação dos dados através das taxas de câmbio Paridades de Poder de Compra (PPC). Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em PPC, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 16.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2021, o País caiu para o 22.º lugar e o seu rendimento já só representava 74% da média europeia. É uma trajetória coerente com a que o Gráfico 1 revela desde 2010 com dados trimestrais para o PIB real total (sem ser por habitante nem transformado por PPC).

2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2021

100. A presente secção compara as previsões de algumas variáveis que constavam do cenário macroeconómico elaborado pelo Ministério das Finanças aquando da apresentação da POE/2021 com os resultados observados na última informação disponibilizada pelo INE, bem como explica a relação dos desvios entre as variáveis macroeconómicas. O desvio pode ter ocorrido por revisão das séries estatísticas para os dados observados no momento de elaboração da POE/2021, bem como por desvios face à previsão do MF. As variáveis selecionadas nos gráficos seguintes resumem os principais desvios, bem como a relação entre as variáveis.

101. A taxa de crescimento do PIB real previsto na POE/2021 foi 5,4% para 2021, ligeiramente inferior ao crescimento observado pelo INE (5,5%). Contudo, o crescimento das componentes do PIB acima do previsto foi alcançado à custa de um contributo mais negativo da procura externa líquida e consequente contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa. Todas as componentes do PIB real cresceram acima do previsto (Gráfico 2), o que determinou uma procura externa líquida (-2,7% do PIB) mais negativa que a prevista na POE/2021 (-0,2% do PIB). O aumento da procura interna e das exportações acima do previsto refletiu-se no acréscimo adicional do recurso a conteúdo importado, o que determinou um contributo da procura externa líquida mais negativo (Gráfico 3).² Consequentemente, verificou-se um aumento das importações de 13,3% (previsão da POE/2021 tinha sido de 7,2%) necessário para sustentar o conteúdo importado de montante mais elevado nas componentes da procura interna e nas exportações.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

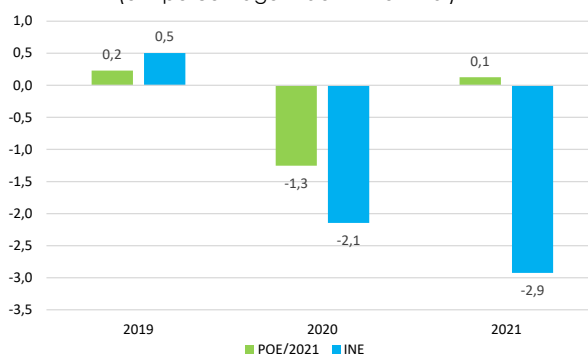
102. O desvio na balança de bens e serviços foi determinado pela evolução desfavorável do contributo da procura externa líquida em volume, bem como pelo desvio desfavorável dos termos de troca. Na POE/2021 encontrava-se previsto um saldo ligeiramente positivo (0,1% do PIB), mas o resultado observado foi de -2,9% do PIB nominal (Gráfico 4). Este desvio é o reflexo da evolução desfavorável do contributo da procura externa líquida no PIB real (Gráfico 3), bem como da evolução desfavorável dos termos de troca. É de referir que a POE/2021 previa para 2021 uma melhoria dos termos de troca em 0,3% (i.e., o crescimento dos preços das exportações acima do aumento dos preços das importações), mas, na realidade, sucedeu o contrário (i.e., perda de 1,4%).

103. A capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2021 (0,5% do PIB) foi inferior ao previsto na POE/2021 (0,9% do PIB) por causa, essencialmente, do contributo negativo da balança de bens e serviços. O contributo do desvio da balança de bens e serviços (Gráfico 4) foi parcialmente compensado por um menor contributo negativo da balança de rendimentos primários (-1,3% do PIB) que o previsto na POE/2021 (-2,6% do PIB). É de referir que em 2021 a balança de capital reflete o reembolso das margens pré-pagas no valor de 1114 M€ (0,5% do PIB) relativas a um empréstimo obtido por Portugal

² O PIB real aferido na ótica da despesa é calculado pelas seguintes componentes: PIB = Consumo privado + Consumo público + Investimento + Exportações - Importações. Com efeito, o conteúdo importado está distribuído por todas as restantes componentes. Genericamente, um crescimento das componentes consumo, investimento e exportações determina um aumento das importações. No entanto, o saldo entre exportações e importações pode ser positivo, negativo ou nulo. Este saldo, se for positivo (negativo), determina um contributo positivo (negativo) para o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa.

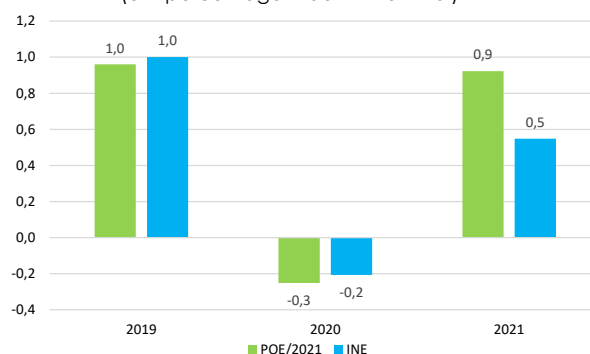
no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Este montante tinha sido pago por Portugal em junho de 2011 ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF). O valor de 1 114 M€ reflete a margem pré-paga (828 M€) e os juros associados à respetiva rentabilidade (287 M€).

Gráfico 4 – Balança de bens e serviços
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 5 – Balança corrente e de capital
(em percentagem do PIB nominal)

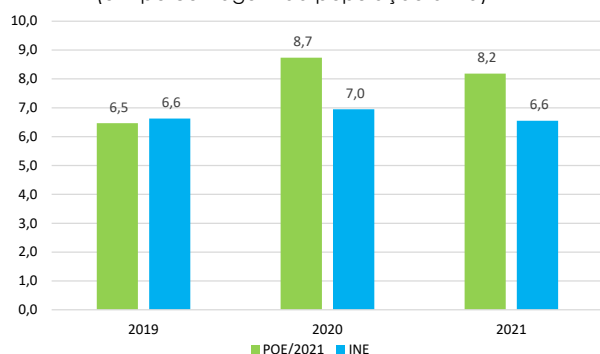


Fontes: INE e Ministério das Finanças.

104. Relativamente à taxa de desemprego em 2021, esta situou-se abaixo da previsão na POE/2021 devido a uma evolução mais favorável do mercado de trabalho. A taxa de desemprego fixou-se em 6,6% da população ativa em 2021, inferior à previsão de 8,2% da POE/2021 (Gráfico 6). Não obstante a descida da taxa de desemprego em 2021, o INE procedeu a uma alteração da metodologia estatística, pelo que não é possível apurar com exatidão o erro de previsão da POE/2021. A divergência no ano 2019 ilustra a alteração metodológica.

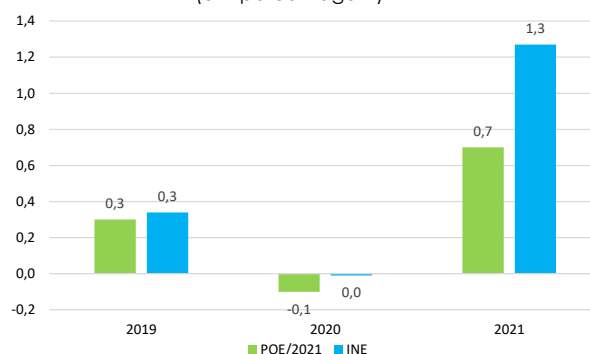
105. Quanto à taxa de inflação, o crescimento do índice de preços no consumidor durante o ano 2021 (1,3%) foi superior ao previsto na POE/2021 (0,7%), sendo que o desvio refletiu o início da subida acentuada dos preços no final do ano 2021. Com efeito, em 2022 registaram-se máximos das séries estatísticas e verificou-se uma alteração da política monetária na Área do Euro. A taxa de inflação em 2021 foi precedida por uma taxa de inflação nula em 2020 devido ao impacto da pandemia COVID-19 (Gráfico 7). O indicador taxa de inflação é utilizado internamente como indexante da variação para o ano seguinte em pensões, prestações sociais e preços de alguns bens e serviços.

Gráfico 6 – Taxa de desemprego
(em percentagem da população ativa)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 7 – Taxa de inflação
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

3 Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2021

106. Este capítulo apresenta o impacto sobre as finanças públicas portuguesas das medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia. No biénio 2020-2021 as medidas de política destinadas a combater os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia assumiram um papel relevante nas finanças públicas portuguesas, razão pela qual a UTAO dedica este capítulo à apresentação e análise dos seus efeitos diretos conhecidos sobre a execução orçamental neste período. Deve informar-se, a título prévio, que o impacto das medidas de política COVID-19 em 2020 foi revisto em alta em 1200 M€, passando a incluir o auxílio de emergência à TAP, S.A.. Em dezembro de 2021 a CE aprovou o Plano de Reestruturação da empresa, pelo valor de 2548 M€, ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios de Estado, um regime mais favorável criado pela CE em março de 2020 para permitir aos Estados-Membros apoiar as empresas significativamente afetadas pela pandemia ([State Aid SA.60165 \(2021/C\)](#)). O valor aprovado teve efeitos retroativos, incluindo a conversão do empréstimo inicial em dotações de capital.³ Este assunto encontra-se desenvolvido com maior detalhe na análise da UTAO à Proposta de Orçamento do Estado para 2022, na Secção 4.7.2. do [Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio](#).

107. São usados dois referenciais contabilísticos neste capítulo. A Secção 3.1 é elaborada na ótica da contabilidade pública e detalha as medidas de política adotadas e o seu impacto direto sobre a execução orçamental nesta ótica contabilística. A Secção 3.2 apresenta a mesma informação na ótica das contas nacionais. O cálculo do impacto das medidas de política COVID-19 nas duas óticas contabilísticas tem como ponto de partida a execução apresentada pelo MF, na Conta Geral do Estado de 2021, no Quadro A.53 do respetivo Anexo. O impacto apresentado pela UTAO nas duas óticas contabilísticas inclui uma diversidade de fontes de informação: base de dados SIGO, Autoridade Tributária, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Instituto Nacional de Estatística. Inclui também o julgamento e os cálculos da UTAO. Deve esclarecer-se que, salvaguardadas as diferenças entre óticas contabilísticas, os julgamentos que presidiram ao apuramento do impacto nas duas óticas contabilísticas são idênticos. Finalmente, importa referir que o impacto das medidas de política COVID-19 apresentado exclui a execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português, por se entender que não foi concebido para medidas COVID-19.

³ No ano de 2020 a TAP beneficiou de um financiamento estatal de emergência de 1200 M€, destinado a satisfazer necessidades imediatas de liquidez. Este auxílio foi autorizado pela Comissão Europeia (CE) a 10 de junho de 2020 ([State Aid SA.57369 - 2020/N](#)), ao abrigo do regime geral que regula os auxílios estatais de emergência a empresas não financeiras em dificuldades. A situação estruturalmente deficitária da empresa em 2019 inviabilizou o enquadramento do empréstimo no Quadro Temporário de Auxílios de Estado, um regime mais favorável criado pela CE em março de 2020 para permitir aos Estados-Membros apoiar as empresas significativamente afetadas pela pandemia.

Em 10 de junho de 2021 o Estado português submeteu à CE o plano de reestruturação da TAP, tendo sido aprovado a 21 de dezembro ([State Aid SA.60165 - 2021/C](#)), pelo valor total de 2,55 mil M€, que inclui a compensação de 641 M€ (998 M€ em contabilidade pública) por danos incorridos em resultado direto das limitações administrativas às viagens em 2020 e a conversão do empréstimo inicial de 1,2 mil M€ em dotação de capital. Ainda ao abrigo do plano de reestruturação, encontra-se previsto um reforço adicional de 600 M€ para a TAP, a realizar em 2022.

Esta decisão da CE teve efeitos retroativos, aumentando a despesa COVID-19 em 1,2 mil M€ no ano de 2020.

Por uma questão de facilidade para o leitor, reproduz-se a Tabela 10 do [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, que sintetiza os auxílios estatais à TAP entre 2020 e 2022:

	Injeções de capital (1)	Plano de Reestruturação aprovado pela Comissão (2)	Impacto no défice em Contas Nacionais (3)	Compensação de perdas COVID-19 (4)
2020	1200	1200	1200	
2021	998	358	640	640
2022	990 ¹	990	600	107 ²
Total	3188	2548	2440	

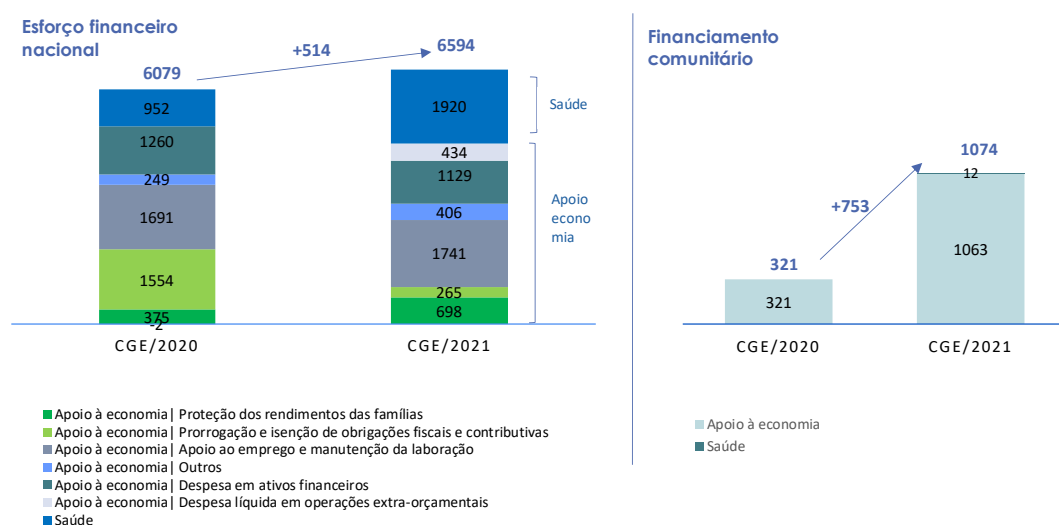
Fontes: INE, Relatório da 2.ª POE/2022, base de dados orçamental SIGO e Comissão Europeia. | Notas: 1 – Dados previsionais constantes do Relatório da 2.ª POE/2022. 2 – Compensação autorizada pela CE ([State Aid SA.63402 \(2021/N\)](#)), pelas limitações à atividade que decorrem de restrições à mobilidade geográfica no contexto do combate à pandemia COVID-19, no período entre 1 de julho e 30 de dezembro de 2020.

3.1 Ótica da Contabilidade Pública

108. Esta secção apresenta os efeitos na execução orçamental, em 2021, das medidas de política adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 sobre a saúde e a economia, na ótica da contabilidade pública. A análise da secção inclui a valorimetria das medidas em 2020 uma vez que se verificou continuidade nas medidas de política. Proporciona-se, assim, aos leitores a análise comparativa dos dois períodos. A Tabela 4 detalha os efeitos quantitativos conhecidos diretos das medidas de política sobre a execução orçamental em contabilidade pública.

109. No ano de 2021, o efeito direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, na ótica da contabilidade pública, ascendeu a 6594 M€, o que representa um esforço financeiro nacional superior em 514 M€ ao apurado em 2020. O Gráfico 8 evidencia a passagem de um ano para o outro. O impacto das medidas de política é apresentado líquido das transferências comunitárias destinadas a apoiar os Estados-Membros (EM) nas medidas da saúde e de proteção ao emprego, devendo notar-se um incremento significativo destas receitas em 2021, para 1074 M€ (+753 M€) — painel da direita no referido gráfico. O aumento do impacto das medidas de política COVID-19 teve origem na área da saúde (+ 968 M€), uma vez que o efeito da tipologia de intervenção de apoio à economia foi menor em 2021 (- 454 M€). No ano de 2021, as despesas com a saúde (1920 M€) mais do que duplicaram face ao ano anterior (952 M€). A diminuição relativa do impacto das medidas de apoio à economia em 2021 foi determinado pelo aumento do cofinanciamento comunitário e pela tipologia de suspensão e isenção de obrigações fiscais e contributivas (- 1288 M€), uma vez que as restantes tipologias de intervenção apresentaram uma maior expressão neste ano.

Gráfico 8 – Impacto direto das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, por tipologia de intervenção
(em milhões de euros)



Fontes: Quadro A.53 do Anexo da *Conta Geral do Estado 2021: maio 2022*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Quadro A.53 do Anexo da *Conta Geral do Estado 2020: junho 2021*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de IGFSS e AT facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

110. O impacto direto total em 2021 das medidas de política COVID-19 decompõe-se nas medidas que agravaram o saldo global (5031 M€), nas que constituíram despesa em ativos financeiros (1129 M€) e nas medidas com registo contabilístico extraorçamental (despesa líquida de 434 M€). As medidas classificadas como extraorçamentais têm a sua despesa inteiramente financiada por fundos comunitários e os beneficiários finais são externos ao universo das AP, que funcionam como intermediárias entre as instituições europeias e o público-alvo. No entanto, existe um hiato entre o momento de pagamento da despesa e o da cobrança da receita. Neste período, representam um esforço financeiro líquido para as AP, que merece ser relevado. Os programas Apoiar e Adaptar agregam as medidas mais significativas desta categoria, com uma despesa bruta de 1036 M€ (linhas 64 a 68 da Tabela 4), mas que, líquida da receita europeia cobrada, se reduz para 418 M€, representando 6,3% do total das medidas COVID-19 — Gráfico 9 e Tabela 4.

111. Na despesa em ativos financeiros, avulta a dotação de capital da TAP Air Portugal, S.A. (998 M€), uma operação enquadrada no Plano de Reestruturação da empresa, aprovado pela CE em dezembro de 2021, ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios de Estado COVID ([State Aid SA.60165 \(2021/CJ\)](#)).⁴ Esta intervenção acresce à cedência de emergência de liquidez em 2020, convertida em dotação de capital. No biénio 2020–2021, o auxílio financeiro do Estado à TAP totalizou 2198 M€, registado em contabilidade pública como despesa em ativos financeiros. Este assunto encontra-se desenvolvido com maior detalhe na análise da UTAO à Proposta de Orçamento do Estado para 2022, na Secção 4.7.2. do [Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio](#) — Tabela 4.

112. A UTAO apresenta o esforço financeiro das AP com as medidas de política COVID-19 líquido das transferências comunitárias destinadas ao seu cofinanciamento. A despesa bruta totalizou 7668 M€ e o financiamento comunitário 1074 M€, pelo que o esforço líquido das AP portuguesas ascendeu a 6594 M€. No ano de 2021, o cofinanciamento europeu das medidas de política COVID-19 totalizou 1074 M€ (coluna 2 da Tabela 1), repartido da seguinte forma:

- 617,8 M€ registados em operações extraorçamentais, destinados ao financiamento dos Programas Apoiar e Adaptar, com origem no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), no âmbito da reprogramação do Portugal 2020 — Linha 63 da Tabela 4;
- 341,2 M€ com origem no REACT, utilizados para financiar medidas da Saúde relacionadas com a vacinação (11,5 M€) e o Programa Ativar (329,7 M€) — Linhas 1 e 31 da Tabela 4;
- 96,4 M€ com origem no Fundo Social Europeu, para cofinanciamento da medida de Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial — Linha 34 da Tabela 4;
- 18,6 M€ afetos ao cofinanciamento de diversas outras medidas, com origem nos fundos resultantes da reprogramação do Portugal 2020 e noutros envelopes financeiros do instrumento *NextGenerationEU* — Linha 46 da Tabela 4.

Tabela 1 – Impacto do financiamento comunitário no esforço financeiro nacional com as medidas COVID-19
(em milhões de euros)

	Efeito bruto (1)	Co- financiamento comunitário (2)	Esforço financeiro nacional (3)=(1)-(2)
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida	5487	456	5031
Despesa em ativos financeiros	1129	0	1129
Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida	6616	456	6160
Despesa em operações extra-orçamentais	1052	618	434
Efeito total direto das medidas com execução conhecida	7668	1074	6594

Fontes: Quadro A.53 do Anexo da *Conta Geral do Estado 2021: maio 2022*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

113. No final do ano de 2021, encontrava-se em dívida o montante de 5,41 mil € contratado pelo Estado português no contexto do mecanismo SURE, destinado a financiar medidas de apoio e preservação do emprego em contexto de emergência, como, por exemplo, o Layoff. O mecanismo SURE (acrónimo de *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) foi criado pela Comissão Europeia em 2020 para apoiar os EM na obtenção de financiamento para fazer face ao aumento súbito de despesas resultante da implementação das medidas de apoio ao emprego, especialmente as destinadas à manutenção da laboração em contexto de emergência. Este instrumento permite à UE obter financiamento no mercado em condições mais favoráveis, canalizando depois a liquidez para os EM através de um sistema de garantias. O financiamento obtido por esta via não é evidenciado na Tabela 4 porque se trata de um empréstimo (e não de uma subvenção). Constitui receita de passivos financeiros (não efetiva, portanto) que afeta o saldo global quando se concretiza em despesa efetiva (neste caso, realizada, sobretudo, na rubrica de transferências correntes).

114. Numa análise por tipologia de intervenção, em 2021 o esforço financeiro total das AP com as medidas COVID (6594 M€) centrou-se no "apoio à economia" (4673 M€), incluindo-se nesta tipologia as

⁴ Vide nota de rodapé 3, p. 23.

operações com impacto no saldo global (3111 M€), a despesa em ativos financeiros (1129 M€) e a despesa líquida em operações extraorçamentais (434 M€). A tipologia "saúde" situou-se em 1920 M€ (29,1%) — Gráfico 8 e Tabela 4.

- Na tipologia "apoio à economia", as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração (1741 M€), ativos financeiros (1129 M€), proteção dos rendimentos das famílias (698 M€), despesa líquida em operações extraorçamentais (434 M€), "Outros" (406 M€) e prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas (265 M€) representaram 70,9% do esforço financeiro total (6594 M€). Esta tipologia de intervenção registou em 2021 um impacto inferior (– 454 M€) ao apurado em 2020, refletindo sobretudo a menor utilização dos instrumentos que penalizam a receita fiscal e contributiva, designadamente a limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (– 645 M€ face a 2020) e a isenção temporária de contribuições sociais (– 292 M€)— linhas 17 e 24 da Tabela 4.
- Na tipologia "saúde", destaca-se a aquisição de medicamentos, testes, vacinas e equipamentos de proteção individual (1039 M€, 54,1% do total da tipologia) e o reforço de recursos humanos (628 M€; 32,7%) — Tabela 4. A despesa com a saúde em 2021 (1920 M€) representa mais do dobro do apurado em 2020 (952 M€) — Gráfico 8.

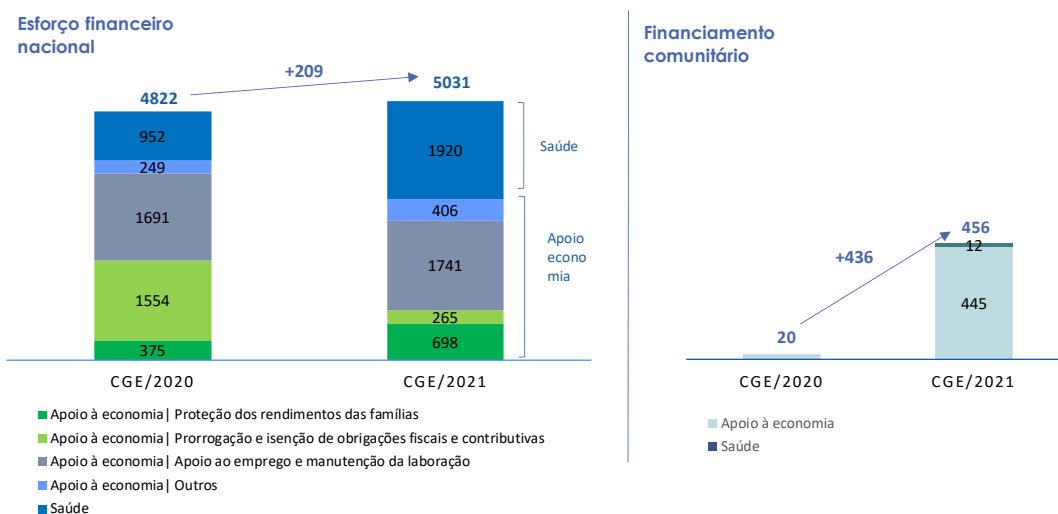
115. No ano de 2021, o impacto direto das medidas COVID-19 agravou o saldo global em 5031 M€, resultando maioritariamente do aumento da despesa (5220 M€), mitigado pelo aumento de receita de transferências comunitárias do instrumento *NextGenerationEU* (efeito líquido de 189 M€). Este impacto positivo da receita sobre a execução orçamental resultou do efeito combinado das medidas de política que penalizaram a cobrança (– 371 M€) e das que a fizeram crescer (561 M€), destacando-se nestes últimos as subvenções comunitárias do instrumento *NextGenerationEU* (456 M€) — Gráfico 9 e Tabela 2.

116. O impacto positivo das medidas da receita (189 M€) resultou de efeitos de sinal contrário e repartiu-se entre os impactos de natureza temporária (– 79 M€), natureza definitiva (274 M€) e um valor residual cuja natureza não foi possível determinar (– 6 M€) — Tabela 5:

- Os impactos de natureza temporária englobam todas as medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas (– 79 M€): limitação dos pagamentos por conta de IRC (– 50 M€) e suspensão de execuções contributivas (– 29 M€);
- Os impactos de natureza definitiva ascenderam a 274 M€, resultando de efeitos de sinal contrário. As medidas de política que prejudicaram a cobrança (– 286 M€) consistiram na isenção temporária de contribuições sociais (– 226 M€) e perda de receita fiscal apurada nos planos prestacionais que terminaram em dezembro (– 60 M€). Em sentido oposto, as transferências do instrumento *NextGenerationEU* (456 M€), o Adicional de solidariedade sobre o sector bancário (34 M€), o recebimento de receita diferida de IVA respeitante a 2020 (66 M€) beneficiaram a cobrança e a revenda de vacinas COVID-19 a países terceiros (5 M€);
- Não foi possível apurar a natureza (temporária ou definitiva) das perdas associadas a "adiamento, redução ou isenção de rendas imobiliárias" decididas pela Administração Regional (– 6 M€).

117. Numa análise por tipologia de intervenção, o impacto direto das medidas com tradução no saldo global (5031 M€) repartiu-se entre medidas destinadas a apoiar a saúde, com um peso de 38,2% (1920 M€), e as de apoio à economia, que ascenderam a 61,8% (3111 M€) do valor total. Na tipologia de apoio à economia, as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração registaram o maior impacto orçamental direto (1741 M€; 34,6% do total), seguidas de medidas de proteção dos rendimentos das famílias (698 M€; 13,9%), domínio residual "Outros" (406 M€; 8,1%) e prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas (265 M€; 5,3%) — Gráfico 9 e Tabela 4.

Gráfico 9 – Impacto direto no saldo global das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, líquido de cofinanciamento europeu, por tipologia de intervenção
(em milhões de euros)



Fontes: Quadro A.53 do Anexo da Conta Geral do Estado 2021: maio 2022, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Quadro A.53 do Anexo da Conta Geral do Estado 2020: junho 2021, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

Tabela 2 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020-2021
(em milhões de euros)

	2020	2021	Variação
Receita efetiva	1538	-189	-1727
R.01 - Impostos diretos	704	32	-672
R.02 - Impostos indiretos	148	-21	-169
R.03 - Contribuições sociais	702	255	-447
R.06 - Transferências correntes	-20	-456	-436
R.07 - Venda de bens e serviços corren	4	2	-2
Despesa efetiva	3284	5220	1936
D.01 - Despesas com pessoal	234	628	394
D.02 - Aquisição de bens e serviços	636	1 249	612
D.04 - Transferências correntes	1840	2 131	291
D.05 - Subsídios	361	814	452
D.06 - Outras despesas correntes	20	24	4
D.07 - Investimento	139	225	87
D.08 - Transferências capital	54	149	95
Saldo global ajustado	4 822	5 031	209
Saldo global ajustado sem financiamento comunitário	4 842	5 487	645

Fontes: Quadro A.53 do Anexo da Conta Geral do Estado 2021: maio 2022, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Quadro A.53 do Anexo da Conta Geral do Estado 2020: junho 2021, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: dezembro 2020, 27 de janeiro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas(i) A tabela é apresentada do ponto de vista do impacto das medidas no saldo global: uma célula com sinal positivo (negativo) piora (melhora) o saldo global. Em termos práticos, uma célula com sinal positivo traduz perda de receita ou agravamento da despesa. Uma célula com sinal negativo traduz medidas da receita que ajudam a diminuir encargos com as medidas: cofinanciamento comunitário ou um imposto legislado para este efeito (adicional de solidariedade sobre o sector bancário).

118. No domínio de intervenção de apoio ao emprego e à manutenção da laboração (1741 M€; 34,6% do total de 5031 M€), as medidas com maior peso na execução acumulada no conjunto do ano tiveram o espírito da “fase de emergência” decretada em 2020. Destinaram-se a preservar o emprego.⁵ Deve lembrar-se que no 1.º trimestre de 2021 vigorou um novo período de confinamento geral determinado

⁵ A expressão “fase de emergência” foi cunhada no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), adotado em 7 de junho de 2020. Compreende o período de março a junho desse ano. O primeiro confinamento geral do país aconteceu em parte deste período. Ao longo destes quase quatro meses, as medidas tomadas com maior reflexo orçamental tiveram uma preocupação essencial: minimizar “a destruição irreversível de empregos e de capacidade produtiva” (p. 1 do PEES). As mais expressivas consistiram na subsídio da manutenção das relações jurídicas de trabalho. Esta preocupação regressou no primeiro trimestre de 2021

administrativamente por razões de saúde pública, com as consequentes restrições à atividade económica, que foram sendo aliviadas ao longo dos 2.º e 3.º trimestres, explicando o impacto das medidas dirigidas à subsidiação de recursos humanos nas empresas e instituições do sector social. As mais significativas em termos acumulados em 2021 foram o “apoio extraordinário à retoma progressiva” (549 M€; peso de 10,9% no total da despesa com reflexo no saldo global), o “layoff simplificado” (368 M€; 7,3%), o “novo incentivo à normalização da atividade empresarial (244 M€) e o “apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente” (204 M€) — Gráfico 9 e Tabela 4.

119. No último trimestre do ano assistiu-se à desaceleração da despesa no domínio de apoio à manutenção da laboração da fase de emergência e ganharam peso medidas instituídas originalmente no segundo semestre de 2020 (“fase de estabilização económica” na terminologia do PEES), destinadas a apoiar o crescimento do emprego, de entre elas se destacando o programa Ativar. Este programa apresentou um saldo positivo de 53 M€ no final de 2021, uma vez que no encerramento do ano a despesa paga (276 M€) foi inferior às transferências comunitárias recebidas no âmbito do mecanismo REACT (330 M€) — Gráfico 9 e Tabela 4. Este saldo de tesouraria deverá transitar para 2022.

120. No domínio de intervenção “Proteção dos rendimentos das famílias” (698 M€; 13,9%) agrupam-se as medidas de política destinadas ao sector institucional das famílias. Neste domínio de intervenção agrupam-se os instrumentos de reforço dos sistemas de proteção social previamente existentes e as novas medidas destinadas a minorar a quebra nos rendimentos (e na procura de bens e serviços). No reforço dos sistemas de proteção social, destacam-se as melhorias nas condições de acesso e cobertura das prestações sociais previamente existentes, com o seguinte impacto na despesa: subsídios de doença, isolamento profilático e por assistência a filho ou neto (216 M€; 4,3%); melhoria das condições de acesso às prestações de subsídio de desemprego (184 M€; 3,7%).⁶ As restantes medidas desta tipologia (297 M€; 5,9%) consistem em apoios transitórios destinados a substituir parcialmente os rendimentos das famílias em situações de carência social, perdidos pela diminuição do tempo de trabalho ou pela situação de desemprego — Gráfico 9 e Tabela 4.

121. As medidas de prorrogação e isenção de pagamento de obrigações fiscais e contributivas penalizaram o saldo global em 265 M€ (5,3%), resultando de efeitos de sinal contrário na receita. A medida mais significativa desta tipologia foi a isenção temporária de contribuições sociais (226 M€; 4,5% do total), seguida pelo incumprimento na receita fiscal associado aos planos prestacionais (60 M€), pela limitação de pagamentos por conta de IRC para as micro, pequenas e médias empresas e cooperativas (50 M€) e pela suspensão dos processos de execução contributiva (29 M€). No seu conjunto, estas medidas prejudicaram a cobrança em 365 M€. Em sentido oposto, o recebimento do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” (34 M€) e da receita diferida de IVA respeitante a 2020 (66 M€) beneficiaram a cobrança em 100 M€ — Gráfico 9, Tabela 4 e Tabela 5.

122. O impacto desta tipologia de intervenção em 2021 (265 M€) é significativamente inferior ao apurado em 2020 (1554 M€), constituindo o único domínio de intervenção cujo efeito decresce neste biénio (– 1288 M€). Esta evolução resultou da redução do impacto das medidas de limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (– 645 M€) e isenção temporária de contribuições sociais (– 292 M€) e da inexistência de receita diferida no final do ano (– 66 M€). Deve lembrar-se que em 2020 esta foi a tipologia de intervenção com maior expressão, sendo as medidas desenhadas para proporcionar liquidez (de uma forma temporária ou definitiva) aos restantes sectores institucionais. Embora a situação epidemiológica em 2021 se tenha revelado grave, com um confinamento decretado no 1.º trimestre, com as consequentes limitações a alguns sectores da economia, a campanha de vacinação permitiu o levantamento de restrições ao longo do ano, assistindo-se também à retoma económica no último trimestre. Adicionalmente, já se encontravam em vigor medidas de apoio à manutenção da laboração e do emprego do lado da despesa — Gráfico 9, Tabela 4 e Tabela 5.

⁶ No caso dos subsídios de doença e isolamento profilático COVID-19, estabeleceu-se um regime preferencial para a doença, com participação integral, paga a partir do primeiro dia de incapacidade para o trabalho. É uma condição mais favorável do que a estabelecida para as restantes doenças (participação a 65%, paga a partir do terceiro dia). A melhoria nas condições de acesso ao subsídio de desemprego consubstanciaram-se no alargamento dos prazos de benefício da prestação e na redução dos prazos de garantia.

123. O impacto das medidas de diferimento de receita fiscal e contributiva também decresceram ao longo de 2021, não existindo receita diferida no final de 2021. Durante o ano de 2021 foram diferidos 935 M€ de receita fiscal (1,8% da cobrança anual): 18 M€ de IRS, 287 M€ de IRC e 630 M€ de IVA. Os planos prestacionais terminaram em dezembro, não existindo receita diferida no final do ano. O incumprimento associado ao diferimento de receita situou-se em 60 M€: 1 M€ no IRS, 14 M€ no IRC e 45 M€ no IVA. Traduz uma taxa global de incumprimento de 6,4%: 7,3% no IRS, 5,0% no IRC e 7,1% no IVA, que foi o imposto com maior volume de diferimento — Tabela 3 e Tabela 4.

Tabela 3 – Diferimento de receita fiscal e contributiva em 2020 e 2021
(em milhões de euros)

	Diferido entre janeiro e dezembro			Diferido no final do ano			Em incumprimento			Taxa de incumprimento (%)	
	2020	2021	Variação	2020	2021	Variação	2020	2021	Variação	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)	(6)	(7)	(8)=(7)-(6)	(9)=(6)/(1) *100	(10)=(7)/(2) *100
Receita fiscal	1 452,3	934,6	-517,7	65,6	0,0	-65,6	45,9	60,1	14,1	3,2	6,4
IRS	244,4	17,6	-226,8	0,0	0,0	0,0	7,9	1,3	-6,6	3,2	7,3
IRC	42,0	287,4	245,4	0,0	0,0	0,0	1,5	14,2	12,7	3,7	5,0
IVA	1 165,8	629,6	-536,2	65,6	0,0	-65,6	36,5	44,6	8,1	3,1	7,1
Receita contributiva	226,3	-	-226,3	109,7	-	-109,7	3,1	-	-3,1	1,4	-
Contribuições sociais	226,3	-	-226,3	109,7	-	n.d.	3,1	-	n.d.	1,4	-
Total receita fiscal e contributiva	1 678,6	934,6	-744,0	175,3	-	-175,3	49,0	60,1	11,1	2,9	6,4

Fontes: AT, IGSSS e INE. Cálculos da UTAO.

124. O domínio residual “Outros” (406 M€; 8,1%) inclui as medidas que não foram classificadas nas restantes tipologias de intervenção, constituindo as transferências efetuadas para as empresas públicas de transportes coletivos no âmbito do PART (141 M€) e a “universalização da escola digital” (134 M€), as mais significativas — medidas 51 e 55 da Tabela 4.

125. Numa análise por classificação económica da despesa, a rubrica “transferências correntes” pagas é a que congrega o maior impacto das medidas de política, uma vez que nela são registadas as medidas mais significativas nas categorias de apoio ao emprego e manutenção da laboração e reforço do sistema de proteção social. Na receita, as transferências correntes beneficiam do cofinanciamento europeu das medidas de política. A síntese numérica surge na Tabela 2 e, com uma casa decimal, no painel inferior (“por memória”) da Tabela 4. A despesa efetiva consolidada das AP em 2021 foi agravada pelas medidas COVID-19 em 5220 M€. A rubrica de transferências correntes é a que mais pesa neste total (2131 M€; 40,8%), uma vez que regista as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Segue-se a aquisição de bens e serviços (1249 M€; 23,9%), onde se registam as vacinas, testes e medicamentos, na área da saúde. Do lado da receita (-189 M€) a rubrica de transferências correntes beneficia das subvenções do instrumento *NextGenerationEU* (-456 M€) e, em sentido oposto, a receita de contribuições sociais é penalizada (256 M€) pela isenção temporária desta obrigação, no contexto das medidas de apoio ao emprego.

126. As medidas reportadas na Tabela 4 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, no painel superior da Tabela 4 estabelece a ligação entre as medidas sobre as quais existe informação disponível (numeradas de 1 a 70 na coluna (1) e a totalidade das medidas de política que a UTAO conseguiu identificar na legislação e na regulamentação aprovadas até 31 de dezembro de 2021 — recensão no Anexo 1. Verifica-se a inexistência de informação sobre execução financeira para muitas delas.

Tabela 4 – Execução acumulada a 31 de dezembro de 2021 das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

N.º	Título	N.º da medida no Anexo 1	Subsector	CE	Execução Janeiro-dezembro CGE	Exec. total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto anual apresentada no OE/2021		Estimativa para conjunto de 2021 da UTAO (utilizou dados execução acumulada até outubro)	
								Valor previsto	Peso exec/pre v	Valor estimado	Peso exec/pre v
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=[(6)/(7)]*100	(9)	(10)=[(6)/(9)]*100	(11)	(12)=[(6)/(11)]*100
Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença						1920		-	-	1 682	114,2%
1	Receita comunitária destinada à saúde, com origem no REACT	n.d. ¹	AdC	R.06	-11,5	14 088	-0,1%	-	-	-220	5,2%
2	Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros		AdC	R.07	-4,5	14 088	0,0%	-	-	1 902	-0,2%
3	Reforço de recursos humanos (contratações, horas extra e formação)	6 54	AdC SS AdR	D.01	627,9	23 503	2,7%	-	-	515	121,9%
4	Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	1 47	AdC AdLR	D.02	1039,0	14 825	7,0%	-	-	1 254	82,9%
5	EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	1	AdC SS AdR	D.02	174,2	14 825	1,2%	-	-	79	222,2%
6	Saúde: aquisição de ventiladores e outros equipamentos	1	AdC AdR	D.07	79,0	6 350	1,2%	-	-	55	145%
Apoio à Economia						3111		-	-	3 698	84,1%
Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social						698		-	-	703	99,2%
7	Isolamento profilático	2	SS	D.04	106,3	43 772	0,2%	95	112,3%	106	99,9%
8	Subsídios de assistência a filho e a neto	4	SS	D.04	26,2	43 772	0,1%	28	94,3%	25	105,5%
9	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	3	SS	D.04	83,7	43 772	0,2%	81	103,6%	83	100,9%
10	Prorrogação de desemprego, subsídio social de desemprego e diminuição prazos de garantia	13	SS	D.04	184,1	43 772	0,4%	131	140,7%	176	104,6%
11	Apoio excepcional à família	5	SS	D.04	50,9	43 772	0,1%	52	98,4%	51	100,0%
12	Apoio extraordinário proteção social	8	SS	D.04	15,6	43 772	0,0%	19	82,3%	20	79,5%
13	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	53	SS	D.04	75,0	43 772	0,2%	98	76,5%	76	99,2%
14	Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	n.d.	SS	D.04	37,5	43 772	0,1%	-	-	39	95,3%
15	Apoios sociais às famílias	n.d.	AdRL	D.04	118,4	43 772	0,3%	-	-	128	92,6%
Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas						265		-	-	596	44,5%
16	Incumprimento na flexibilização do pagamento de retenções na fonte: IRS	60	AdC	R.01	1,3	23 916	0,0%	-	-	1	173,3%
17	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC para micro empresas, PME e cooperativas	44	AdC	R.01	50,4	23 916	0,2%	-	-	398	12,7%
18	Incumprimento na flexibilização do prazo de autoliquidação do IRC	60	AdC	R.01	12,6	23 916	0,1%	-	-	0	-
19	Incumprimento na flexibilização do 1.º e 2.º pagamento por conta de IRC	60	AdC	R.01	1,7	23 916	0,0%	-	-	0,0	-
20	A adicional de solidariedade sobre o sector bancário	n.d.	AdC	R.01	-34,1	23 916	-0,1%	-33	-	-33	103,3%
21	Incumprimento na receita diferida de IVA em 2021	35 38 60	AdC	R.02	44,6	27 516	0,2%	-	-	26	173,7%
22	Flexibilização do pagamento do IVA do 3.º trimestre de 2020, recuperado em 2021	35	AdC	R.02	-65,6	27 516	-0,2%	-	-	-75	87,5%
23	Redução temporária da taxa de IVA para equipamentos COVID	48 56	AdC	R.02	n.d.	27 516	-	23	-	23	-
24	Isenção pagamento contribuições sociais	10 39 40	SS	R.03	225,9	24 206	0,9%	71	318,2%	228	99,1%
25	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva	50	SS	R.03	28,8	24 206	0,1%	-	-	29	99,9%
Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa						1741		-	-	2 051	84,9%
26	Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	9	SS	D.04	203,8	43 772	0,5%	134	152,2%	214	95,3%
27	Lay-off	10	SS	D.04	368,2	43 772	0,8%	299	123,3%	371	99,4%
28	Apoio extraordinário à retoma progressiva	39	SS	D.04	549,0	43 772	1,3%	242	227,3%	524	104,7%
29	Outros apoios ao emprego da AdR (inclui complemento lay-off)	n.d.	AdR	D.04	18,8	43 772	0,0%	-	-	14	138,0%
30	Apoios a setores de produção agrícola	31	AdC	D.04	18,3	43 772	0,0%	12	150,0%	18	100,5%
31	Receita comunitária destinada ao programa Ativar, com origem no REACT	n.d. ¹	AdC	R.06	-329,7	14 088	-2,3%	-	-	-235	140,5%
32	Programa Ativar: bolsas de formação	25	AdC	D.04	68,3	43 772	0,2%	268	25,5%	99	68,9%
33	Programa Ativar: apoio ao emprego	26	AdC	D.05	208,1	2 150	9,7%	-	-	300	69,4%
34	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	n.d. ¹	AdC	R.06	-96,4	14 088	-0,7%	-	-	-	-
35	Novo Incentivo à normalização da atividade empresarial	40	AdC	D.05	166,2	2 150	7,7%	361	113,5%	194	85,7%
36	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	14	AdC SS	D.05	41,4	2 150	1,9%	-	-	39	105,5%
37	Programa Garantir Cultura	55	AdC	D.04	11,6	43 772	0,0%	-	-	-	-
38	Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	55	AdC	D.04	4,5	43 772	0,0%	-	-	38	21,4%
39	Apoios ao cinema e audiovisual	55	AdC	D.05	3,6	2 150	0,2%	-	-	0	-
40	Outros apoios a empresas	n.d.	AP	D.05	112,6	2 150	5,2%	-	-	75	149,4%
41	Programa Adaptar (financiamento nacional)	24	AdC e AdR	D.08	7,6	1 784	0,4%	-	-	9	82,9%
42	Programa Adaptar Turismo (financiamento nacional)		AdR	D.08	0,7	1 784	0,0%	-	-	0	-
43	Programa Apoiar.PT (financiamento nacional)		AdC	D.08	91,9	1 784	5,2%	-	-	89	103,2%
44	Programa Apoiar Rendas (financiamento nacional)	34	AdC	D.08	0,4	1 784	0,0%	-	-	0	102,6%
45	Outros apoios	n.d.	AP	D.08	48,7	1 784	2,7%	-	-	32	150,5%

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 1	Subsector	CE	Execução janeiro-dezembro CGE	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução não ajustada	Por memória: previsão de impacto anual apresentada no OE/2021		Estimativa para conjunto de 2021 da UTAO (utilizou dados execução acumulada até outubro)	
N.º	Título							Valor previsto	Peso exec/pre v	Valor estimado	Peso exec/pre v
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=[(6)/(7)]*100	(9)	(10)=[(6)/(9)]*100	(11)	(12)=[(6)/(11)]*100
Outros					406			-	-	348	116,8%
46	Outra receita comunitária, com origem no Next Generation EU	n.d. ¹	AdC	R.06	-18,6	14 088	-0,1%	-	-	-179	10,4%
47	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	19 ²	AdR	R.07	6,2	14 088	0,0%	-	-	6	100,7%
48	Outras aquisições de bens e serviços	n.d.	AdC	D.02	15,6	14 825	0,1%	-	-	1	-
49	Apoio a associações humanitárias de bombeiros	23	AdC e AdR	D.04	8,6	43 772	0,0%	-	-	12	74,7%
50	Ações de promoção do turismo	n.d.	AdR	D.04	10,1	43 772	0,0%	-	-	12	84,0%
51	Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros	n.d.	AdC	D.04	141,5	43 772	0,3%	-	-	0	-
52	Outros apoios	n.d.	AP	D.04	30,9	43 772	0,1%	-	-	41	74,7%
53	IV Aucher	46	AdC	D.05	38,2	2 150	1,8%	200	19,1%	200	19,1%
	AUTO voucher		AdC	D.05	-	2 150	0,0%	-	-	0	-
54	Outros encargos	n.d.	AP	D.06	7,7	767	1,0%	-	-	23	33,7%
55	Universalização da escola digital	27	AdC	D.02	19,7	14 825	0,1%	279	55,2%	40	49,9%
				D.07	134,3	6 350	2,1%			157	85,8%
56	Apoio ao teletrabalho	28	AdC	D.07	4,2	6 350	0,1%	-	-	3	163,5%
57	Outros equipamentos	n.d.	AP	D.07	8,0	6 350	0,1%	-	-	33	24,3%
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida					5031			-	-	5 380	93,5%
Ativos financeiros					1 129					96	1179,6%
58	Dotações de capital - TAP - Contingencia Covid 19	n.d.	AdC	D.09	998,0	4 945	20,2%	-	-	-	-
59	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	37	AdC	D.09	104,3	4 945	2,1%	-	-	94	111%
60	Linha de apoio tesouraria MPE	43	AdC	D.09	25,2	4 945	0,5%	-	-	0	-
61	Apoios reembolsáveis ao arrendamento	19 ²	AdC	D.09	0,9	4 945	0,0%	-	-	1	91%
		12									
		32-34									
62	Execução de garantias financeiras	36-37	AdC	D.09	0,5	4 945	0,0%	-	-	0,4	132%
		42-43									
		51; 58									
Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida					6160					5476	112,5%
Despesa líquida em operações extra-orçamentais					434						
Despesa líquida Programas Apoiar e Adaptar					418						
63	Receita comunitária cobrada Programas Apoiar e Adaptar	n.d. ¹	AdC	R.17	-617,8	-	-	-	-	-	-
64	Programa APOIAR.PT (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	872,3	-	-	-	-	-	-
65	Programa Apoiar Rendas (despesa c/ financiamento comunitário)	34 ³	AdC	D.12	63,0	-	-	-	-	-	-
66	Programa Apoiar + Simples (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	54,4	-	-	-	-	-	-
67	Linha de apoio à economia Programa Apoiar (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	41,4	-	-	-	-	-	-
68	Programa Adaptar (despesa c/ financiamento comunitário)	24	AdC	D.12	4,8	-	-	-	-	-	-
Outras medidas com registo extra-orçamental					15,6						
69	Programa Garantir Cultura	55	AdC	D.12	15,5	-	-	-	-	-	-
70	Outros apoios	n.d.	AdC	D.12	0,1	-	-	-	-	-	-
Efeito total direto das medidas com execução conhecida					6594						

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

	Exec. Medidas por CE	Exec. Ajust.	Peso exec ajust
Receita efetiva	-189	91 791	-0,2%
R.01 - Impostos diretos	31,8	23 916	0,1%
R.02 - Impostos indiretos	-21,0	27 516	-0,1%
R.03 - Contribuições sociais	254,7	24 206	1,1%
R.06 - Transferências correntes	-456,3	13 961	-3,3%
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	1,7		
Despesa efetiva	5220	100 132	5,2%
D.01 - Despesas com pessoal	627,9	23 503	2,7%
D.02 - Aquisição de bens e serviços	1248,5	14 825	8,4%
D.04 - Transferências correntes	2131,3	43 772	4,9%
D.05 - Subsídios	813,6	2 150	37,8%
D.06 - Outras despesas correntes	24,0	767	3,1%
D.07 - Investimento	225,4	6 350	3,5%
D.08 - Transferências capital	149,3	1 355	11,0%
Saldo global ajustado	5 031	-8 342	-60,3%

Fontes: Quadro A.53 do Anexo da *Conta Geral do Estado 2021: maio 2022*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: dezembro 2021, 27 de janeiro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Orçamento do Estado de 2021. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A execução relatada na coluna 6 deve ser interpretada como medida do esforço financeiro das AP portuguesas no período nela indicado: impacto no saldo. Valores positivos nesta coluna correspondem a agravamento do saldo e tanto podem resultar de medidas de política que

acrescem à despesa como de medidas de política que reduzem receita. As células com valor negativo melhoram o saldo e refletem a receita de fundos europeus, ou de outras medidas de política, destinadas ao financiamento de algumas medidas. (ii) Os Tipos 2 e 3 da UTAO, referidos no cabeçalho partilhado pelas colunas 1 e 2, são os efeitos orçamentais de medidas COVID-19 para combater malefícios na saúde e na economia (explicação no parágrafo 3 da p. 5 [do Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro). (ii) "n.d." — informação não disponível; "-" — informação não aplicável. (iii) CE — Classificação Económica. Esclarecimento das notas indicadas no interior da tabela, na coluna (3):

- 1 – A possibilidade de cofinanciamento comunitário não é uma medida de política COVID-19 em si mesma, mas sim uma forma de financiamento da despesa pública nacional que o poder político criou através das medidas recensadas no Anexo . Ainda assim, a expressão na coluna 2 identifica as medidas ou conjuntos de medidas de política cuja despesa esta receita europeia visa cofinanciar.
- 2 – 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 47 e 61. 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 6,2 M€ e 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 61 do painel superior da Tabela 4 e não tem impacto no saldo global.
- 3 – É registada como extraorçamental a despesa inteiramente financiada por receita comunitária cujos beneficiários finais e executores pertencem a sectores institucionais que não as Administrações Públicas; neste caso, esta apenas canaliza os fundos obtidos do orçamento da UE para o orçamento dos sectores institucionais beneficiários. São relevadas nas linhas 63 a 70 da Tabela 4. A despesa (bruta) conjunta do programa Apoiar (medida 34 do Anexo 1 e linhas 64 a 68 da Tabela 4, no valor de 1031,2 M€) e do programa Adaptar (medida 24 do Anexo 1, linha 68 da Tabela 4, no valor de 4,8 M€) totaliza 1035,9 M€. Para uma correta interpretação do esforço orçamental português associado a estes programas deve analisar-se a despesa abatida do efeito da receita entretanto recebida da UE (na linha 64 da Tabela 4, no valor de 617,5 M€). O valor líquido destes dois programas é de 418,4 M€. Deve notar-se que, tratando-se de medidas integralmente financiadas por fundos comunitários e não obstante existir um hiato entre os momentos de realização da despesa e de recebimento da receita, o seu efeito líquido final na conta das AP será nulo. Contudo, mês a mês, o valor líquido será, em princípio, não-nulo devido a ritmos diferentes de cobrança da receita e de realização da despesa; tenderá para zero à medida que novos meses forem sendo acumulados à conta.

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

N.º	N.º da medida na Tabela 9	Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
Impacto orçamental temporário				79,2
Prorrogação do prazo de obrigações fiscais				
1	17	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC para micro empresas, PME e cooperativas	Impostos diretos	50,4
Prorrogação do prazo de obrigações contributivas				
Suspensão de execuções fiscais e contributivas				
2	-	Suspensão de execuções da receita fiscal no 1.º trimestre de 2021	Impostos diretos e indiretos	n.d.
3	25	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva - 1.º trimestre de 2021	Contribuições sociais	28,8
Impacto orçamental definitivo				-274,5
Incumprimento da receita fiscal diferida (planos prestacionais)				
4	16	Incumprimento receita diferida: IRS	Impostos diretos	1,3
5	18	Incumprimento receita diferida: IRC	Impostos diretos	14,2
6	21	Incumprimento receita diferida: IVA	Impostos indiretos	44,6
7	22	Flexibilização do pagamento do IVA do 3.º trimestre de 2020, recuperado em 2021	Impostos indiretos	-65,6
8	20	Adicional de solidariedade sobre o sector bancário	Impostos diretos	-34,1
Isenção de encargos com sistemas de proteção social				
9	24	Isenção do pagamento das contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes	Contribuições sociais	225,9
Transferências comunitárias				
10	1 31	EU Next Generation: REACT	Transferências correntes	-341,2
11	34 46	EU Next Generation: Outros	Transferências correntes	-115,1
Outras receitas				
12	2	Revenda de vacinas	Vendas	-4,5
Impacto orçamental com natureza temporal não apurada				6,2
13	47	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	Venda de bens e serviços	6,2
Total				-189,1

Fontes: Quadro A.53 do Anexo da *Conta Geral do Estado 2021: maio 2022*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Cálculos da UTAO.

3.2 Ótica da Contabilidade Nacional

127. Esta secção apresenta o impacto direto das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional. O valor apurado para o impacto das medidas COVID-19 no saldo em contabilidade nacional tem como ponto de partida o reporte da execução orçamental destas medidas em contabilidade pública, tal como publicado na *Conta Geral do Estado de 2021* (Quadro A.53 do Anexo). Este também constituiu o ponto de partida da UTAO para o apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 em contabilidade pública, cujo resultado final foi apresentado na Secção 3.1 (Tabela 4). Escolheu-se partir da publicação oficial porque é mais claro para o leitor, permitindo uma perceção mais clara do conteúdo do relatório da CGE e confere um grau de escrutínio superior à publicação governamental. Adicionalmente, coincide com a metodologia do INE na individualização destes efeitos. No entanto, os julgamentos que presidiram ao apuramento do impacto nas duas óticas contabilísticas são idênticos e a Tabela 4 (ótica da contabilidade pública) é inteiramente comparável, medida por medida, com a Tabela 6 (ótica da contabilidade nacional), salvaguardadas as diferenças próprias de cada ótica contabilística. Os ajustamentos estão identificados na parte inferior “*Por memória*” da Tabela 6 e incluem os julgamentos da UTAO face à informação de base e os ajustamentos que decorrem da diferença entre óticas contabilísticas.

128. As medidas de política COVID-19 tiveram um impacto direto no saldo orçamental de – 5712 M€ em 2021, o que representa – 2,7% do PIB nominal. Este valor, detalhado na Tabela 6 e na Tabela 7, resultou do efeito combinado:

- Das medidas de política que agravaram a despesa (– 6971 M€; – 3,3% do PIB), concentradas maioritariamente em subsídios (– 3129 M€; – 1,5% do PIB) e prestações sociais (– 929 M€; 0,4% do PIB), refletindo as medidas de apoio ao emprego e ao rendimento das famílias, respetivamente. Destaque também para a rubrica de consumo intermédio (– 1218 M€; – 0,6% do PIB), que regista uma parte importante da despesa com saúde: medicamentos, testes, vacinas, equipamentos de proteção individual. Na despesa de capital avulta a dotação de capital da empresa TAP, S.A. (– 641 M€; – 0,3% do PIB).⁷
- Das medidas de política que são consideradas perdas definitivas de receita, com um valor agregado de 130 M€ (– 0,1% do PIB): limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (– 50 M€; – 0,02% do PIB), suspensão temporária das execuções fiscais e contributivas (– 29 M€; – 0,01% do PIB), incumprimento nos planos prestacionais de receita fiscal e contributiva (– 51 M€);⁸
- De receitas adicionais com origem no instrumento *NextGenerationEU* destinadas ao cofinanciamento das medidas de combate à COVID-19 (1317 M€; 0,6% do PIB). Foram contabilizados 1317 M€ de receita, registados de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, com origem no REACT (306 M€) e nos restantes instrumentos do *NextGenerationEU* (1010 M€). Destinam-se a financiar a campanha de vacinação contra o vírus SARS-CoV-2 e os programas Apoiar, Adaptar, Garantir Cultura e Ativar, constituem estes últimos medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração.
- Da receita respeitante ao adicional de solidariedade sobre o sector bancário (34 M€), um imposto legislado na 2.ª AOE/2020, justificado pelo legislador com a necessidade de ajudar a suportar o acréscimo de despesa pública com as medidas da pandemia. Porém, esta receita é consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o que indicia contradição com a proclamação COVID no preâmbulo do diploma. Porém, o MF mantém a origem desta receita numa medida do pacote COVID-19, um pacote de medidas temporárias por definição.
- Da receita respeitante à revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros (39 M€).
- Da inscrição, em contas nacionais, da estimativa de perdas relativa às garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia (34 M€; 0,02% do PIB). A CGE informa que no final de 2021 as responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) no contexto das garantias concedidas às linhas de crédito de apoio à economia COVID-19 ascenderam a 6569 M€. De acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, tratando-se de garantias com características similares e emitidas em grande número, o INE incorporou já na conta das AP de 2021 a estimativa de perda associada, registada como despesa de transferências de capital. Em 2022 não serão registadas as execuções que se vierem a consumir nestas garantias até ao limite daquele valor.

129. O efeito orçamental de – 5712 M€ (– 2,7% do PIB) apurado em contabilidade nacional compara com o impacto direto de – 5617 M€ (– 2,6% do PIB) no saldo global em contabilidade pública em 2021,⁹ traduzindo um efeito superior (95 M€; 0,04 p.p. do PIB) na ótica das contas nacionais. Resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação, detalhados no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 6. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Registo da perda de receita fiscal associada ao incumprimento nos planos prestacionais (– 50,7 M€);

⁷ Vide nota de rodapé 3, pp. 23.

⁸ Há medidas que mudam de classificação ao se passar de um sistema contabilístico para outro. É o caso, por exemplo, da medida de suspensão temporária das execuções fiscais e contributivas.

⁹ Este é o resultado oficial publicado pelo MF na CGE/2021, no quadro A.53, do Anexo a essa publicação. O parágrafo 107, p. 23, e o parágrafo 127, p. 33, explicam esta escolha. A soma das medidas difere do valor apurado pela UTAO na secção anterior (5031 M€) por causa dos ajustamentos metodológicos aplicados à classificação do MF.

- Acréscimo de receita comunitária do REACT (306,4 M€) e do duodécimo do adicional de solidariedade do sector bancário (34,1 M€), destinados ao financiamento (parcial) de medidas da despesa;
- Diferença metodológica no registo da revenda de vacinas a países terceiros, reconhecendo em contas nacionais a receita respeitante a 2021 (38,5 M€), independentemente do período de recebimento. Em contabilidade pública foram recebidos 4,5 M€, o ajustamento entre as duas óticas foi realizado pela diferença (34,0 M€);
- Em contabilidade pública, a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (1010,1 M€) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que é inteiramente financiada por receita comunitária e os beneficiários finais não pertencem ao universo das AP (são as empresas e as famílias). Em contabilidade nacional, são evidenciadas nas contas a despesa e a receita que a financia, registadas de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Constituem operações sem impacto no saldo orçamental, mas que alteram os níveis da receita e da despesa;
- A isenção temporária de contribuições sociais (225,9 M€), tratada como perda de receita em contabilidade pública, é reclassificada como despesa de subsídios em contabilidade nacional, tal como explicado no parágrafo 153, da Secção 4.3. Também configura uma alteração sem efeito no saldo orçamental, mas que altera os níveis de receita e despesa;
- Reconhecimento em despesa (de capital) da dotação de capital da empresa TAP, S.A. (- 641 M€; - 0,3% do PIB), que em contabilidade pública é registada como uma operação de financiamento e não afeta o saldo global (medida 58 da Tabela 4).¹⁰ Adicionalmente, esta operação é valorizada por 998 M€ em contabilidade pública e por 641 M€ em contabilidade nacional. A diferença de 358 M€ é respeitante reflete as imparidades já reconhecidas, respeitantes ao período em que a TAP esteve incluída no perímetro das AP, como Entidade Pública Reclassificada (EPR), entre [2013](#) e [2017](#).
- O objetivo deste Capítulo consiste no apuramento do impacto das medidas de política COVID-19, pelo que foi anulada para este efeito a despesa reportada como tal pelo MF, mas que não se destina ao combate e mitigação dos efeitos da pandemia sobre a saúde e economia: implementação do PRR (- 43,3 M€), compensação (às empresas) pelo aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida (- 35,2 M€) e Autovoucher (- 11,5 M€);
- Em contabilidade nacional as operações são registadas na ótica do compromisso, ou seja, reconhecidas no período económico a que respeitam, independentemente da altura do seu pagamento, originando ajustamentos nas medidas de aquisição de vacinas contra a COVID-19 (- 26,8 M€) e no "Incentivo extraordinário à normalização da atividade económica" (- 130,5 M€);
- Registo na despesa da estimativa de perdas relativa às garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia (33,7 M), que não constitui despesa efetiva e, como tal, não é registada em contabilidade pública.

130. Os impactos apurados nas duas óticas contabilísticas correspondem apenas ao efeito direto conhecido das medidas de política COVID-19 e não incluem uma parte significativa dos impactos orçamentais decorrentes da resposta à pandemia. Este capítulo dedica-se aos impactos orçamentais diretos sobre as contas públicas que decorrem das medidas de política destinadas a combater e mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia. Os valores indicados no texto e detalhados nas tabelas e gráficos medem o efeito direto na receita e na despesa das AP da execução destas medidas de política. A este, acrescem o efeito induzido e o efeito indireto das próprias medidas de política adotadas. Assim, como nota final, importa apreender que os encargos orçamentais incorridos com a pandemia COVID-19 são significativamente mais vastos do que os apurados pelas fontes e relatados e explicados neste capítulo.

¹⁰ Vide nota de rodapé 3, pp. 23

Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 259,2	0,6
Receita corrente	1 259,2	0,6
Receita fiscal	-67,0	-0,0
Adicional de solidariedade do sector bancário*	34,1	0,0
Incumprimento receita diferida (IRS e IRC)	-15,5	-0,0
Incumprimento receita diferida (IVA)	-35,1	-0,0
Suspensão dos pagamentos por conta de IRC	-50,4	-0,02
Contribuições sociais	-28,8	-0,0
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-28,8	-0,01
Outra receita corrente	1 355,0	0,6
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	1 010,1	0,5
Receita comunitária REACT + adiantamento*	306,4	0,1
Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	38,5	0,0
Despesa Total	6 971,1	3,3
Despesa corrente	6 003,1	2,8
Consumo intermédio	1 218,3	0,6
Saúde: testes COVID-19	345,8	0,2
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	339,0	0,2
Saúde: aquisição de vacinas	309,1	0,1
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	190,5	0,1
Saúde: aquisição de doses de tratamento de Remdesivir	18,3	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	15,6	0,0
Despesas com pessoal	627,9	0,3
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	420,6	0,2
Educação: Recursos humanos (apoio à consolidação das aprendizagens)	190,3	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	17,0	0,0
Outras despesas correntes	98,9	0,0
Ações de promoção do turismo	10,1	0,0
Fundo de emergência para apoio social e outros	8,8	0,0
Outros apoios	30,9	0,0
Outros encargos	7,7	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	41,4	0,0
Prestações sociais	928,8	0,4
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	488,1	0,2
Outros apoios de proteção social	134,0	0,1
Isolamento profilático	106,3	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	83,7	0,0
Programa Ativar - Bolsas de formação	68,3	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	26,2	0,0
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	18,8	0,0
Prestações por doenças profissionais	3,4	0,0
Subsídios	3 129,3	1,5
Programa Apoiar,PT - apoios à economia	964,3	0,4
Programa Apoiar + Simples	54,5	0,0
Programa Apoiar Rendas	63,4	0,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	549,0	0,3
Layoff	368,2	0,2
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	243,5	0,1
Reclassificação isenção TSU de perda de receita para despesa	225,9	0,1
Programa Ativar	208,1	0,1
Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros (PART)	137,6	0,1
Apoios sociais às famílias	51,0	0,0
Programa IVAUCHER	38,2	0,0
Incentivo extraordinário à normalização da atividade económica	35,7	0,0
Programa Garantir Cultura	27,1	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	18,3	0,0
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	8,6	0,0
Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	4,5	0,0
Programa Adaptar	4,8	0,0
Programa Adaptar (financiamento nacional)	7,6	0,0
Programa Adaptar Turismo (financiamento nacional)	0,7	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	3,6	0,0
Atualização da informação de base da AdR*	5,8	0,0
Atualização da informação de base da Segurança Social*	-3,6	-0,0
Outros apoios a empresas	112,6	0,1
Despesa de capital	968,0	0,5
FBCF	245,1	0,1
Universalização da escola digital	154,0	0,1
Saúde: equipamentos e outros	79,0	0,0
Apoio ao teletrabalho	4,2	0,0
Outros equipamentos	8,0	0,0
Outras despesas de capital	722,9	0,3
Dotações de capital - TAP - Contingência Covid 19	640,5	0,3
Outros apoios	48,7	0,0
Provisão para garantias assumidas nas linhas de crédito COVID-19 (estimativa de incumprimento) *	33,7	0,0
Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)	-5 711,9	-2,7

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública (**)	-5 616,9	-2,6
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-95,0	-0,04

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	1 566,0	0,7
1. Incumprimento na receita diferida (IVA e IRC)	-50,7	0,0
2. Receita anual do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	34,1	0,0
3. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	225,9	0,1
4. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	1 010,1	0,5
5. Receita comunitária do REACT	306,4	0,1
6. Registo da revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros (ótica do compromisso)	34,0	0,0
7. Anulação medida de adiamento ou redução de rendas de imóveis na AdRegional	6,2	0,0
Despesa	1 661,0	0,8
8. Anulação da despesa referente à implementação do PRR	-43,3	0,0
9. Anulação da despesa da medida "Compensação do aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida"	-35,2	0,0
10. Anulação despesa da medida "Autovoucher"	-11,5	0,0
11. Diferença metodológica no registo da aquisição de vacinas (ótica do compromisso)	-26,8	0,0
12. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	225,9	0,1
13. Diferença metodológica na medida "Incentivo extraordinário à normalização da atividade económica" (ótica do compromisso)	-130,5	-0,1
14. Atualização informação de base da Administração Regional e Local e da Segurança Social	-1,7	0,0
15. Provisões para incumprimento de garantias linhas de crédito COVID-19	33,7	0,0
16. Despesa dotação de capital da empresa TAP	640,5	0,3
17. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	1 010,1	0,5
Efeito sobre o saldo orçamental	-95,0	-0,04

Fontes: Quadro A.53 do Anexo da Conta Geral do Estado 2021; maio 2022, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento e Tabela 4. Dados de INE, AT, IGFSS e Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As medidas assinaladas com **** correspondem a ajustamentos realizados pelo INE aos dados publicados pela DGO, que refletem situações de atualização de informação de base, diferenças na ótica de registo entre contabilidade pública e contas nacionais quanto ao momento de registo e respetiva quantificação da medida ou ainda quanto a diferenças de âmbito metodológico. (ii) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais, foi o publicado pelo MF no quadro A.53 do Anexo da CGE/2021, tal como explicado no parágrafo 107, pp. 23 e 127, pp. 33 (iii) O incumprimento na receita diferida de IVA apresentado na Tabela 6 difere da Tabela 4 em 10 M€, porque este incumprimento é referente à receita diferida em 2020 e recebida em 2021, na ótica da contabilidade pública. Na ótica das contas nacionais esta receita já se encontra contabilizada em 2020. (iv) O impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais é inteiramente comparável com a Tabela 4 (ótica da contabilidade pública), a qual é elaborada pela UTAO com base na informação publicada pela DGO, mas utiliza também outras fontes de informação adicionais e o próprio julgamento sobre a informação de base.

Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	CGE						Estimativa UTAO*		
	2020		2021		VHA		2022		
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	%	M€	% PIB
Receita total	-553	-0,3	1259	0,6	1812	0,9	-328	230	0,1
Impostos indiretos	-77	0,0	-35	0,0	42	0,0	-1	-28	0,0
Impostos diretos	-700	-0,3	-32	0,0	668	0,3	-1	-34	0,0
Contribuições sociais	-75	0,0	-29	0,0	46	0,0	-1	0	0,0
Outra receita corrente	299	0,1	1355	0,6	1056	0,5	4	292	0,1
Despesa total	5627	2,8	6971	3,3	1344	0,4	24	2985	1,3
Consumo intermédio	649	0,3	1218	0,6	569	0,2	88	893	0,4
Despesas com pessoal	234	0,1	628	0,3	394	0,2	169	294	0,1
Prestações sociais	668	0,3	929	0,4	261	0,1	39	511	0,2
Subsídios	2113	1,1	3129	1,5	1017	0,4	48	628	0,3
Outras despesas correntes	149	0,1	99	0,0	-50	0,0	-34	11	0,0
FBCF	139	0,1	245	0,1	106	0,0	77	13	0,0
Outras despesas de capital	1676	0,8	723	0,3	-953	-0,5	-57	635	0,3
Impacto no saldo orçamental	-6 180	-3,1	-5 712	-2,7	468	0,4	24	-2 755	-1,2

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) – O ano de 2020 foi revisto em alta em 1200 M€, passando a incluir o auxílio de emergência de 1200 M€ à TAP, S.A., no seguimento da aprovação do Plano de Reestruturação da TAP

pela Comissão Europeia, ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios de Estado COVID ([State Aid SA.60165 \(2021/C\)](#)).¹¹ Este assunto encontra-se desenvolvido com maior detalhe no Relatório UTAO na Secção 4.7.2. do [Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio](#) (ii) – A UTAO estimou o impacto das medidas COVID-19 no conjunto do ano de 2022 (– 2755 M€). Esta estimativa partiu da execução provisória de dezembro em contabilidade pública e utilizou a informação disponível na Síntese de Execução Orçamental de dezembro e na base de dados orçamentais SIGO. Não inclui informação adicional e baseia-se em dados provisórios.

¹¹ Vide nota de rodapé 3, pp. 23.

4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

131. Neste capítulo analisa-se a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2021 na ótica referida e, por outro, à análise da variação das componentes que explicam a evolução do saldo entre 2020 e 2021. Os anúncios de medidas de política apresentados na proposta de Orçamento do Estado para 2021 são confrontados com a execução que foi possível apurar.

132. A informação utilizada neste capítulo corresponde à divulgação das contas nacionais por sector institucional realizada pelo INE em dezembro último, que difere da informação de contas nacionais apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no Relatório da CGE/2021, em virtude da revisão dos resultados estatísticos pelo INE.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2021 são os disponíveis à data da sua entrega e correspondem à 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2022. No presente capítulo, a UTAO utiliza os dados mais recentes, disponibilizados pelo INE, no reporte da 2.ª Notificação dos Défices Excessivos, de junho de 2022 e a informação mais recente de contas nacionais, que data do final de dezembro de 2022, e que incorpora revisões às séries estatísticas. As revisões seguem um calendário regular de divulgação e resultam da incorporação de informação mais recente que ficou, entretanto, disponível para ser utilizada pelo compilador de estatística. A produção no primeiro trimestre do ano $t+2$ da apreciação da UTAO à CGE do ano t tem a vantagem de permitir uma discussão política subsequente ancorada num relato contabilístico estabilizado.

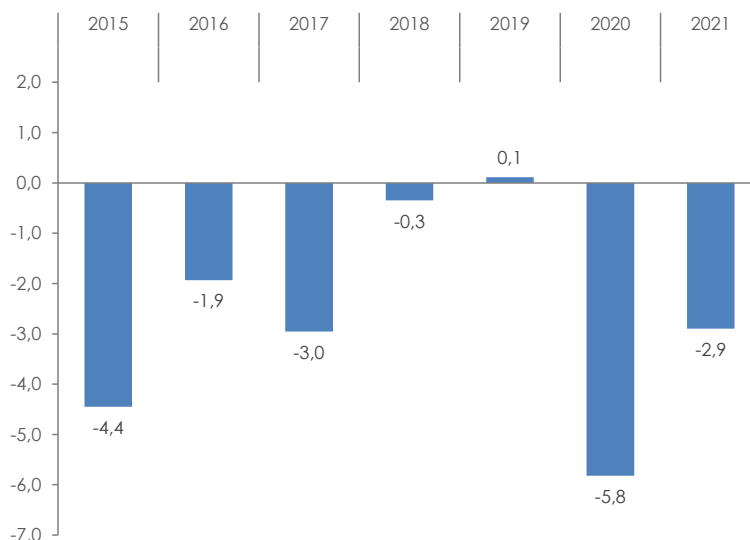
133. O capítulo está estruturado em cinco secções. A Secção 4.1 analisa o saldo orçamental de 2021, com particular enfoque no contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. A Secção 4.2 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2021 que se encontrava projetado em sede de Orçamento do Estado inicial e analisa a evolução do saldo orçamental em 2021, face ao ano anterior, identificando os contributos da receita, da despesa e das medidas temporárias ou não-recorrentes para aquela evolução. A Secção 4.3 procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2021, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 4.4 analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas para ter execução em 2021 nos documentos de programação orçamental da época. Por fim, a Secção 4.5 analisa a orientação da política orçamental em 2021.

4.1 Saldo orçamental em 2021

134. Em 2021, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a -2,9% do PIB (Gráfico 10), um resultado que reflete a recuperação económica e ainda o impacto económico e orçamental provocado pela pandemia COVID-19. Em termos nominiais, o saldo orçamental cifrou-se em -6125,5 M€. A conta consolidada do sector é apresentada detalhadamente na Tabela 8, p. 48. A mesma conta, mas expurgada das operações classificadas pela UTAO como temporários ou não-recorrentes, surge na Tabela 9, p. 49. Um grande número de cifras invocadas ao longo do texto deste capítulo provém destes quadros.

135. O ano em apreço inverteu a deterioração do saldo orçamental registada em 2020. O Gráfico 10 mostra a trajetória nos últimos sete anos. Depois do défice de elevada dimensão registado em 2020, o resultado em 2021 correspondeu a um défice que representou uma melhoria de 2,9 p.p., impulsionado pela recuperação económica assente no crescimento nominal do PIB em 7,0%. No entanto, o resultado orçamental de 2021 foi marcadamente influenciado pelo contexto de restrições com forte impacto no 1.º semestre do ano, e o peso dos encargos com medidas adotadas no âmbito da pandemia COVID-19.

Gráfico 10 – Saldo orçamental, 2015 a 2021
(em percentagem do PIB)

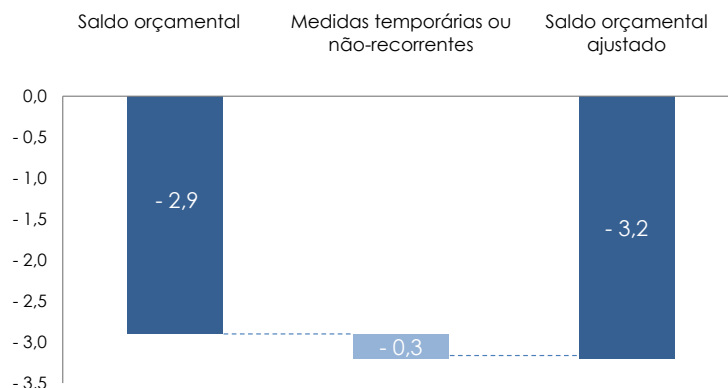


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

136. As medidas temporárias ou não-recorrentes beneficiaram o saldo orçamental em contas nacionais em 0,3 p.p. do PIB (Gráfico 11). A definição deste tipo de medidas é comunitária e consta de operações de natureza temporária ou não-recorrente que se encontram sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015. É de salientar que as medidas de política COVID-19, embora tenham uma duração curta, não estão abrangidas pelo conceito de medidas temporárias ou não-recorrentes. Em consonância com o ocorrido no ano anterior, entre as operações destes dois tipos realizadas em 2021 destaca-se a devolução de margens pagas antecipadamente ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, responsável pelo efeito líquido positivo que estas operações produziram, no seu conjunto, sobre o saldo orçamental (Caixa 1). Esta operação, que se reporta ao 3.º trimestre de 2021, foi classificada em Contabilidade Nacional como receita de capital das AP para o sector financeiro e cifrou-se em 1114,2 M€, o equivalente a 0,5% do PIB anual. Em 2021, o saldo orçamental das AP foi onerado em 429 M€ (0,2% do PIB) pela operação de acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco. Por seu turno, a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português (BPP) teve um ligeiro impacto positivo sobre o saldo (63 M€). A Caixa 1, p. 41, identifica o conjunto de medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no ano de 2021 e para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

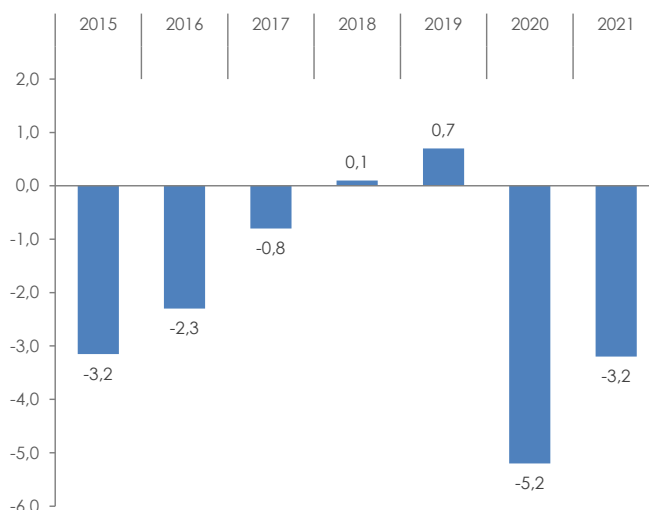
137. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o saldo orçamental registado em 2020 fixou-se em - 3,2% do PIB. Este resultado corresponde a uma melhoria de 2,0 p.p. face ao saldo ajustado registado em 2020, e é equivalente ao resultado obtido em 2015 (Gráfico 12), situando-se ainda muito abaixo dos excedentes orçamentais registados nos anos de 2018 e 2019. Naturalmente, a melhoria no saldo orçamental de 2021 ajustado beneficiou do crescimento do Produto Interno Bruto nominal (que se situou ligeiramente acima do nível do registado em 2019) por causa dos reflexos nos estabilizadores automáticos. A melhoria do saldo foi atenuada pelos impactos diretos nas contas das AP de medidas adotadas no contexto da pandemia COVID-19.

Gráfico 11 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: As percentagens apresentadas são arredondadas a uma casa decimal.

Gráfico 12 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2021
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos que constam do Gráfico 10, mas sem o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no período apresentado, as quais estão identificadas na Caixa 1.

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as seguintes medidas:

2016: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) (+ 0,2 p.p.);
- (ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
- (iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
- (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).

2017: Efeito sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB

- (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
- (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
- (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
- (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);
- (vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).

2018: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);

(iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);
(iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);
(v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).
2019: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB
(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
(iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).
2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB
(i) Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
(iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
(iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
(v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).
2021: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,3 p.p. do PIB
(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
(ii) Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
(iii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.);

4.2 Do saldo orçamental em 2020 ao saldo orçamental em 2021

138. O saldo orçamental registado em 2021, apurado na ótica de Contas Nacionais, revelou uma melhoria significativa face ao objetivo deficitário fixado no OE/2021 e reforçado no PE/2021–25. O resultado de – 2,9% do PIB apurado pelo INE para 2021 registou um resultado negativo de dimensão menor face ao défice inicialmente previsto no OE aprovado (– 4,3% do PIB) e revisto em baixa (para – 4,5% do PIB) no Programa de Estabilidade 2021–25 (Gráfico 13, painel da direita). No entanto, é necessário contextualizar o momento em que estes documentos orçamentais foram produzidos. A previsão do OE/2021 foi realizada no início de outubro de 2020, altura em que os efeitos da pandemia COVID-19 se faziam sentir e se pressentia o seu prolongamento pelo ano de 2021. A revisão em baixa no PE/2021–25 da previsão do saldo orçamental ocorre após o segundo confinamento, que se traduziu em impactos negativos na evolução económica do 1.º trimestre de 2021. No entanto, o resultado orçamental de 2021 foi bastante melhor do que o esperado, tendo beneficiado da evolução económica favorável no 2.º semestre de 2021, impulsionada pelo progresso mais favorável do contexto da pandemia COVID-19, nomeadamente o levantamento da grande maioria das restrições existentes à data.

Gráfico 13 – Saldo orçamental de 2021: execução versus programação OE/2021 e PE/2021–25
(em milhões de euros) (em percentagem do PIB)

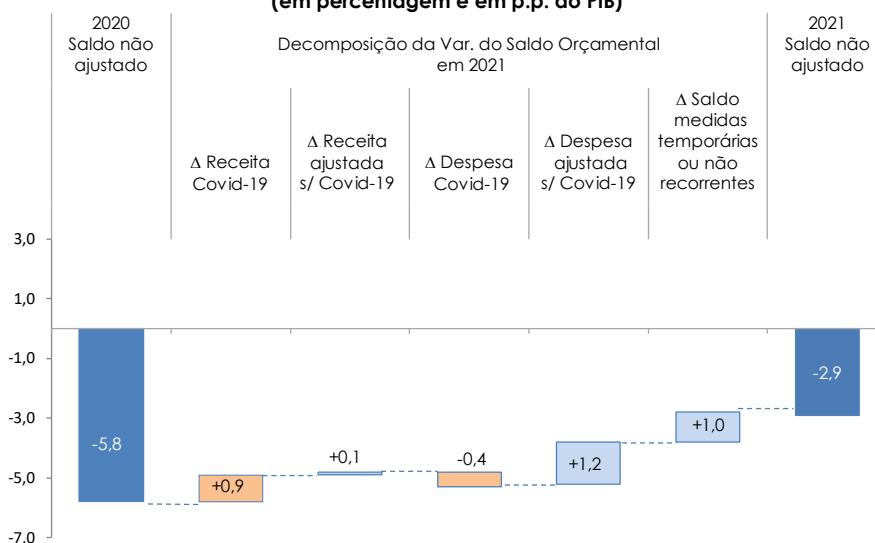


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

139. As medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto de – 2,7% do PIB em 2021, menor do que o registado em 2020

(- 3,1% do PIB). Estas medidas foram responsáveis por cerca de 5,7 mil M€ do agravamento do saldo orçamental (Tabela 7 e Gráfico 14). Este resultado é obtido com o contributo dos dois lados da conta. No lado da receita, os valores apurados concorreram para um impacto positivo em 0,6% do PIB, nomeadamente devido a receita comunitária recebida para apoiar medidas adotadas. Por seu turno, as medidas de agravamento da despesa das Administrações Públicas, nas quais se destacam os subsídios concedidos, tiveram um impacto orçamental direto negativo de 3,3% do PIB, contribuindo assim, para o efeito direto negativo (de 2,7% do PIB) no saldo orçamental de 2021 das medidas de política COVID-19 com execução relatada. No entanto, em termos de comparação com o ano de 2020, o impacto das medidas de política COVID-19, quando medido em percentagem do PIB, foi inferior em 2021. Em termos nominais, essa redução correspondeu a cerca de 468 M€ (-0,4 p.p. do PIB). Este impacto no saldo orçamental é obtido pelo contributo positivo da variação na receita em 0,9 p.p. do PIB e pelo contributo negativo na despesa de 0,4 p.p. do PIB que reflete o incremento registado na despesa bruta com medidas COVID-19 — Tabela 7 e Gráfico 14.

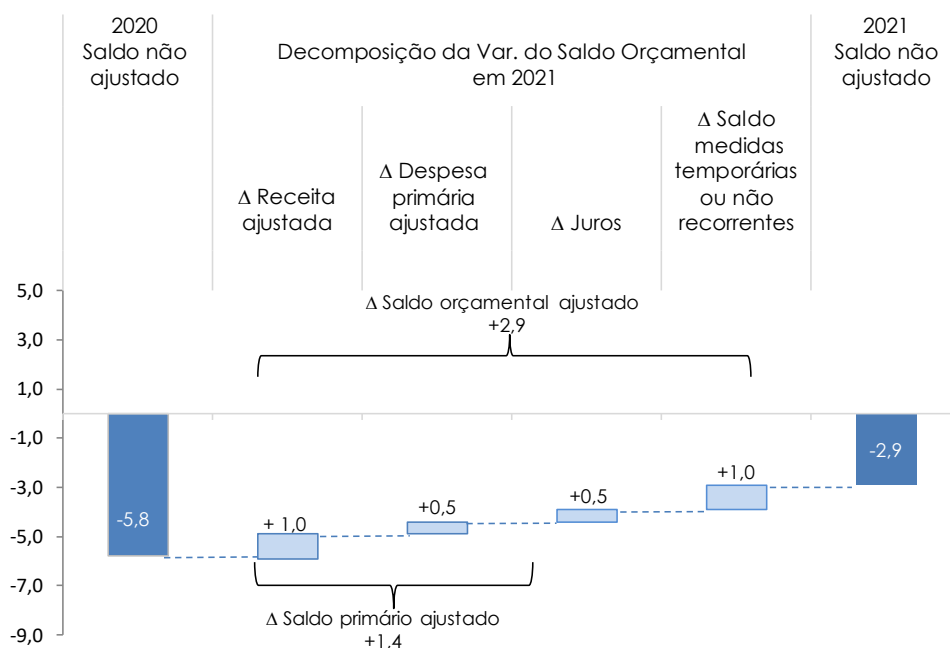
Gráfico 14 – Impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental de 2021
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

140. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuiu de forma substancial para a melhoria do saldo orçamental em 2021. Conforme ilustrado anteriormente no Gráfico 12, as medidas com natureza temporária ou não-recorrente beneficiaram o saldo orçamental de 2021 em 748 M€ (0,3 p.p. do PIB), em termos líquidos. Quando comparado com 2020, o efeito positivo sobre o saldo foi expressivo e situou-se em 2125 M€ (+1,0 p.p. do PIB). O resultado decorre da variação entre efeitos contrários destas medidas registados em 2020 e 2021 (-0,7% do PIB e +0,3 do PIB; respetivamente). Assim sendo, cerca de um terço da melhoria do saldo orçamental em 2,9 p.p. do PIB registado em 2021, adveio da variação do impacto com medidas temporárias ou não-recorrentes, conforme se ilustra no Gráfico 15.

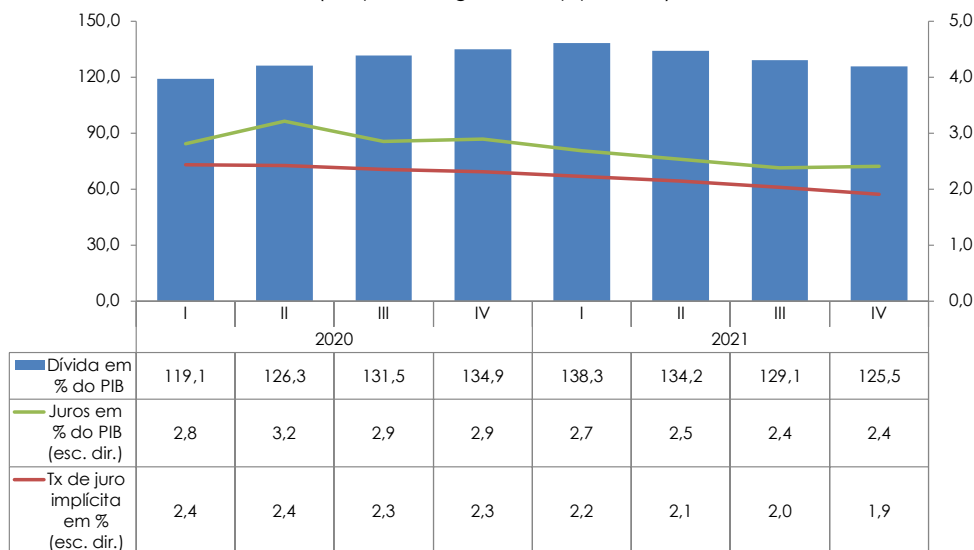
**Gráfico 15 – Do saldo orçamental de 2020 ao saldo orçamental de 2021
(em percentagem e em p.p. do PIB)**



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

141. A melhoria do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu o efeito conjugado do aumento no peso da receita e diminuição do peso da despesa primária ajustada e juros face ao PIB. A receita das AP ajustada evidenciou um incremento do seu peso no PIB (+ 1,0 p.p.), e um crescimento homólogo de 9,3% (+ 8106 M€), ou seja, o crescimento da receita nominal foi superior ao registado pelo PIB nominal (7,0%). A conta ajustada das AP está na Tabela 9. Para o crescimento na receita, contribuíram a evolução positiva registada na receita fiscal e a receita comunitária para apoiar as medidas adotadas no âmbito da COVID-19. Outro contributo para a melhoria do saldo orçamental adveio da diminuição do peso da despesa primária ajustada face ao PIB (Gráfico 15). A despesa primária das AP ajustada evidenciou uma redução do seu peso face ao PIB (- 0,5%), por via do crescimento homólogo de 5,8% (+ 5355 M€) inferior ao crescimento do PIB nominal. Para este crescimento homólogo agregado, contribuíram os incrementos registados na despesa com consumo intermédio e subsídios. Como tal, o acréscimo da despesa primária homóloga refletiu os efeitos diretos e induzidos de medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19. De salientar ainda, que apesar da redução, em 2021, foi registado impacto orçamental de transações financeiras com companhias de transporte aéreo, designadamente TAP,S.A. (640,5 M€) e SATA (120 M€). **Em 2021, a despesa com juros diminuiu face ao ano anterior.** Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 616 M€ no conjunto do ano, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,5 p.p. Esta evolução decorreu de uma diminuição da taxa de juro implícita no stock de dívida pública, de 2,3% no final de 2020 para 1,9% no final de 2021 (Gráfico 16). O nível de dívida pública diminuiu ligeiramente. Entre o final de 2020 e o final de 2021, a dívida pública diminuiu 1,245 mil M€ em termos nominais. Em percentagem do PIB, o nível de dívida reduziu-se em 9,4 p.p., para 125,5% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também o incremento nominal registado no PIB nominal (desenvolvimento na Secção 7.2).

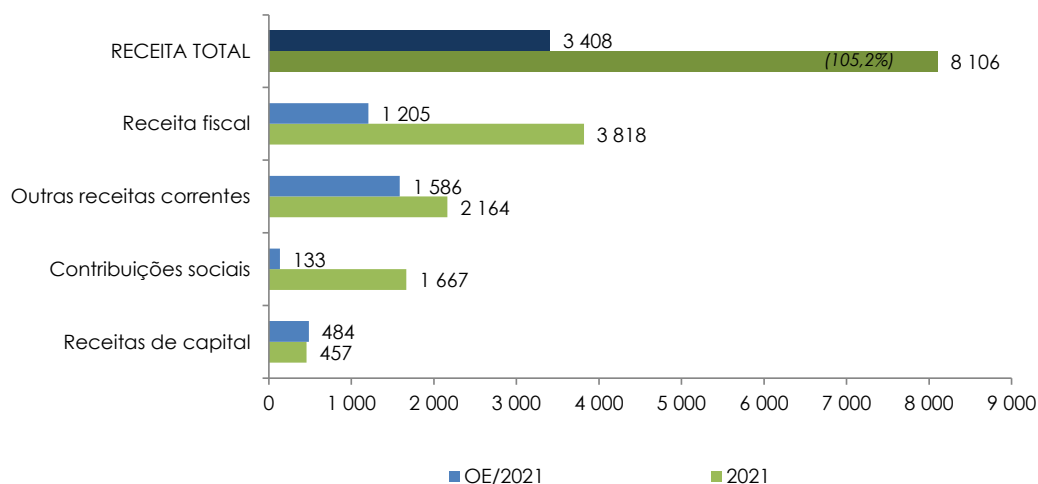
Gráfico 16 – Despesa com juros e dívida pública em 2021
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico apresenta-se a despesa com juros em percentagem do PIB apurada em cada trimestre.

143. O ritmo de crescimento da receita em 2021 foi muito superior ao previsto no OE, com uma evolução favorável em todas as componentes, destacando-se a receita fiscal e contributiva e as transferências comunitárias com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas a cofinanciar as medidas de apoio ao emprego e a campanha de vacinação COVID-19. A receita, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes, apresentou uma evolução favorável em 2021, com um aumento homólogo de 9,3%, que se traduziu no aumento do seu peso no PIB em 1,0 p.p. — Tabela 9. Esta evolução tem subjacente um incremento nominal anual de 8,1 mil M€, destacando-se o contributo da receita fiscal, que representou 47,1% do incremento total, seguida pelas outras receitas correntes (26,7%), pela receita contributiva (20,6%) e receitas de capital (5,7%). As outras receitas correntes registam as transferências comunitárias, destacando-se em 2021 os recebimentos do mecanismo REACT e do instrumento *NextGenerationEU*, responsáveis por cerca de metade do crescimento anual (+ mil M€). Estas verbas destinam-se ao financiamento das medidas de apoio ao emprego e da campanha de vacinação COVID-19 — Tabela 9. O ritmo de crescimento da receita foi muito superior ao previsto no OE/2021 (3,9%; +3,4 mil M€), com um desvio positivo de 4,7 mil M€, com origem sobretudo na receita fiscal e contributiva e nas outras receitas correntes, ilustrado no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2021
ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parênteses, apresenta-se a variação observada na receita total face à variação prevista no OE/2021.

144. A receita fiscal cresceu no conjunto do ano de 2021 a um ritmo superior ao da atividade económica. A sua recuperação concentrou-se no segundo semestre, destacando-se o contributo do IVA, cuja receita superou o nível pré-pandemia. A receita contributiva beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto da pandemia COVID-19. Em 2021, assistiu-se à recuperação da atividade económica a partir do 2.º trimestre, atingindo 7,0% no conjunto do ano. A receita fiscal aumentou 7,8%, impulsionada pelos impostos indiretos, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao do PIB nominal — Gráfico 18 e Gráfico 19. A evolução anual da receita fiscal relaciona-se com a recuperação da atividade económica, a partir do segundo trimestre, e foi em boa parte determinada pelo IVA, cuja cobrança representou 36,0% do total deste agregado. Este imposto apresentou um crescimento homólogo de 13,4%, ultrapassando a cobrança de 2019, o último ano antes da pandemia, refletindo a retoma económica, mas também o agravamento dos preços no segundo semestre do ano. Deve notar-se que o ritmo de crescimento da receita de IVA em 2021 foi muito superior ao do consumo privado nominal (+5,8%), que em 2021 não atingiu o nível pré-pandemia (Gráfico 20). A evolução favorável da receita de contribuições sociais ao longo do ano beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto das medidas de política COVID-19 — Gráfico 18 e Gráfico 21.

Gráfico 18 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)

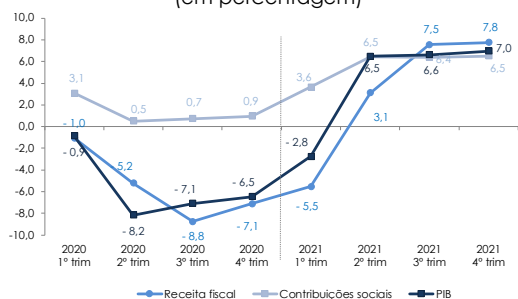


Gráfico 19 – Impostos e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)

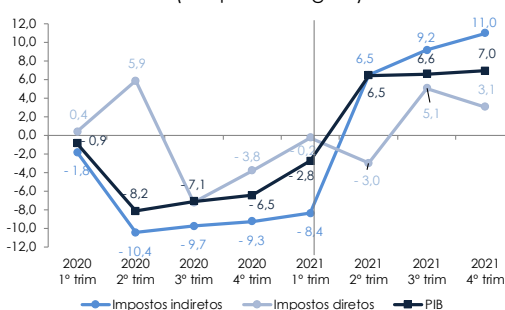


Gráfico 20 – IVA e consumo privado: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)

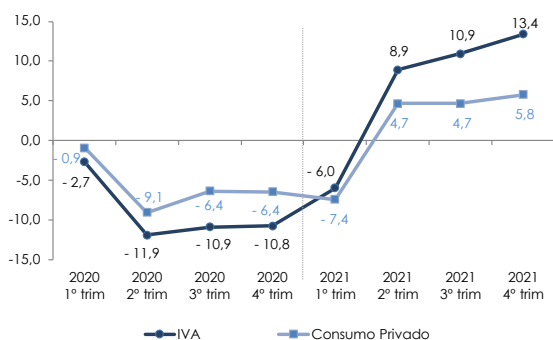
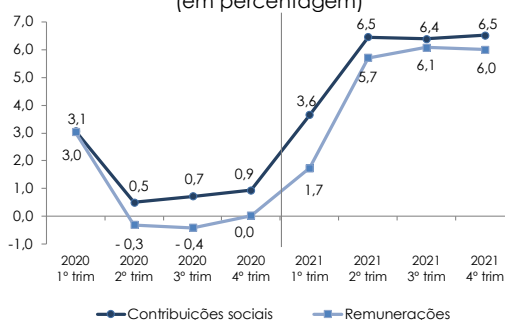


Gráfico 21 – Receita contributiva e remunerações: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)



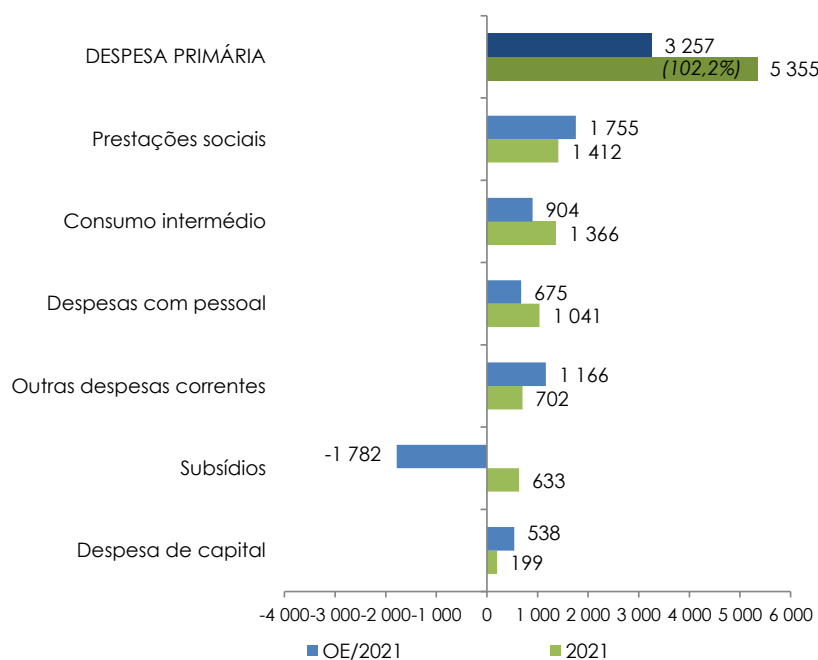
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

145. O crescimento da despesa primária das AP em termos ajustados foi superior ao aumento previsto no OE/2021, devido aos contributos das componentes subsídios, consumo intermédio e despesas com pessoal. O aumento da despesa primária previsto no OE/2021 valeu 3257 M€ (+3,6%), mas a execução superou-o, tendo o acréscimo chegado a 5355 M€ (+5,8%), acima do ano anterior (Tabela 9 e Gráfico 22). Os subsídios, as despesas com pessoal e o consumo intermédio ficaram acima da previsão do OE/2021, destacando-se a magnitude do desvio da componente subsídios (2415 M€). Em sentido oposto, a execução das despesas de capital, das prestações sociais e das outras despesas correntes ficaram abaixo do objetivo do OE/2021. Quanto à despesa de capital, importa destacar a separação entre a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e as outras despesas de capital. No caso da FBCF, a execução (3537 M€) ficou abaixo do objetivo do OE/2021 (6019 M€) e da execução em 2020 (4452 M€). Em sentido contrário, as outras despesas de capital (4283 M€) ficaram acima quer do objetivo do

OE/2021 (2140 M€) quer da execução do ano 2020 (3169 M€). No entanto, é de salientar que, embora a análise da rubrica "outras despesas de capital" não inclua medidas temporárias nem recorrentes, esta rubrica integra despesas atípicas de montante significativo que surgiram em 2021, mas que não se enquadram na definição de medidas temporárias nem não-recorrentes: o reforço da liquidez da TAP no valor de 640 M€ e a garantia concedida à SATA no montante de 120 M€. Em 2020, a rubrica das "outras despesas de capital" tinha registado montantes mais elevados para as mesmas empresas: TAP (1200 M€) e SATA (132 M€).

Gráfico 22 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2021 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes

(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parêntesis, apresenta-se a variação observada na despesa primária face à variação prevista no OE/2021.

Tabela 8 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	2020		2021				OE/2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em p.p. do PIB
Receita Total	87 074	43,4	96 321	44,9	1,5	10,6	43,5	0,0
Receita corrente	86 091	42,9	93 741	43,7	0,8	8,9	42,2	-0,7
Receita fiscal	49 236	24,6	53 054	24,7	0,2	7,8	23,9	-0,6
Impostos indiretos	29 143	14,5	32 347	15,1	0,5	11,0	14,5	-0,1
Impostos diretos	20 093	10,0	20 708	9,7	-0,4	3,1	9,4	-0,6
Contribuições sociais	25 599	12,8	27 267	12,7	-0,1	6,5	12,2	-0,6
Outras receitas correntes	11 256	5,6	13 420	6,3	0,6	19,2	6,1	0,5
Receitas de capital	983	0,5	2 580	1,2	0,7	162,6	1,2	0,7
Despesa Total	98 743	49,2	102 537	47,8	-1,4	3,8	47,8	-1,5
Despesa corrente	89 749	44,8	94 288	44,0	-0,8	5,1	43,7	-1,0
Consumo intermédio	11 068	5,5	12 434	5,8	0,3	12,3	5,7	0,2
Despesas com pessoal	23 934	11,9	24 975	11,6	-0,3	4,3	11,7	-0,3
Prestações sociais	40 196	20,0	41 608	19,4	-0,6	3,5	19,9	-0,1
Subsídios	3 643	1,8	4 276	2,0	0,2	17,4	0,9	-0,9
Juros	5 787	2,9	5 170	2,4	-0,5	-10,7	2,6	-0,3
Outras despesas correntes	5 121	2,6	5 824	2,7	0,2	13,7	3,0	0,4
Despesa de capital	8 994	4,5	8 249	3,8	-0,6	-8,3	4,1	-0,4
FBCF	4 452	2,2	3 537	1,6	-0,6	-20,5	2,9	0,6
Outras despesas de capital	4 542	2,3	4 712	2,2	-0,1	3,7	1,2	-1,0
Saldo orçamental	-11 669	-5,8	-6 215	-2,9	2,9		-4,3	1,5
Saldo primário	-5 882	-2,9	-1 045	-0,5	2,4		-1,7	1,2
Receita fiscal e contributiva	74 835	37,3	80 321	37,5	0,1	7,3	36,1	-1,2
Despesa corrente primária	83 962	41,9	89 117	41,6	-0,3	6,1	41,1	-0,8
Despesa primária	92 956	46,4	97 366	45,4	-1,0	4,7	45,2	-1,2
<i>Par memória:</i>								
PIB nominal	200 519		214 471			7,0		

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7) e cálculos da UTAO.

Tabela 9 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes

	2020		2021				OE/2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga a em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em p.p. do PIB
Receita Total	87 038	43,4	95 144	44,4	1,0	9,3	42,9	-0,5
Receita corrente	86 091	42,9	93 741	43,7	0,8	8,9	42,2	-0,7
Receita fiscal	49 236	24,6	53 054	24,7	0,2	7,8	23,9	-0,6
Impostos indiretos	29 143	14,5	32 347	15,1	0,5	11,0	14,5	-0,1
Impostos diretos	20 093	10,0	20 708	9,7	-0,4	3,1	9,4	-0,6
Contribuições sociais	25 599	12,8	27 267	12,7	-0,1	6,5	12,2	-0,6
Outras receitas correntes	11 256	5,6	13 420	6,3	0,6	19,2	6,1	0,5
Vendas	6 396	3,2	6 686	3,1	-0,1	4,5	3,3	0,1
Outra receita corrente	4 860	2,4	6 734	3,1	0,7	38,5	2,8	0,4
Receitas de capital	947	0,5	1 403	0,7	0,2	48,2	0,7	0,2
Despesa Total	97 370	48,6	102 108	47,6	-0,9	4,9	47,6	-1,0
Despesa corrente	89 749	44,8	94 288	44,0	-0,8	5,1	43,7	-1,0
Consumo intermédio	11 068	5,5	12 434	5,8	0,3	12,3	5,7	0,2
Despesas com pessoal	23 934	11,9	24 975	11,6	-0,3	4,3	11,7	-0,3
Prestações sociais	40 196	20,0	41 608	19,4	-0,6	3,5	19,9	-0,1
Subsídios	3 643	1,8	4 276	2,0	0,2	17,4	0,9	-0,9
Juros	5 787	2,9	5 170	2,4	-0,5	-10,7	2,6	-0,3
Outras despesas correntes	5 121	2,6	5 824	2,7	0,2	13,7	3,0	0,4
Despesa de capital	7 621	3,8	7 820	3,6	-0,2	2,6	3,9	0,1
FBCF	4 452	2,2	3 537	1,6	-0,6	-20,5	2,9	0,6
Outras despesas de capital	3 169	1,6	4 283	2,0	0,4	35,1	1,0	-0,6
Saldo orçamental	-10 332	-5,2	-6 963	-3,2	1,9		-4,7	0,5
Saldo primário	-4 545	-2,3	-1 793	-0,8	1,4		-2,1	0,2
Receita fiscal e contributiva	74 835	37,3	80 321	37,5	0,1	7,3	36,1	-1,2
Despesa corrente primária	83 962	41,9	89 117	41,6	-0,3	6,1	41,1	-0,8
Por memória:								
Despesa primária	91 583	45,7	96 937	45,2	-0,5	5,8	45,0	-0,7
Por memória:								
PIB nominal	200 519		214 471			7,0		

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2021

146. O saldo em contas nacionais apurado para o conjunto do ano de 2021 situou-se 1,2 p.p. do PIB acima do apurado em contabilidade pública para o mesmo período. Esta comparação utiliza a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional (Tabela 10).

147. Nesta análise, o valor do saldo global, ótica da contabilidade pública (- 8867,9 M€), reproduzido na Tabela 10, é o divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro de 2022. É diferente do que foi apurado para este indicador pela DGO no relatório da CGE/2021 (- 8643,2 M€), em junho de 2022. Esta diferença resulta da incorporação de informação posterior no apuramento do saldo de contabilidade pública e de ajustamentos realizados pelo INE ao saldo global apurado pela DGO, com o propósito de o tornar comparável com o de outros Estados-Membros, no quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional, incluído nas Notificações do PDE.

Tabela 10 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2021

Saldo em contabilidade pública (saldo global)	-8 867,9	-4,1
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	776,2	0,4
Diferença entre juros pagos e devidos	1 013,4	0,5
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	788,6	0,4
Outros efeitos	74,3	0,0
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	-6 215,5	-2,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2021 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das Administrações Públicas.

148. O ajustamento *accrual* e a delimitação sectorial em contas nacionais contribuíram para aumentar o saldo em contas nacionais face à ótica da contabilidade pública, em 0,4 % do PIB (776,2 M€). A delimitação sectorial em contas nacionais decorre das diferenças de universo entre as contabilidades pública e nacional. Nesta última ótica, são incluídas no perímetro das AP as unidades institucionais classificadas como não mercantis, sobretudo empresas públicas.¹² Acresce também a utilização de diferentes fontes de informação. Na Administração Central, por exemplo, incorporam-se os saldos da Caixa Geral de Aposentações, da ADSE, do SNS e das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), com base em informação financeira e não em informação orçamental. A valorização deste fator de passagem consta da Tabela 10. Em 2021, o valor inclui as injeções de capital nas empresas públicas pertencentes ao sector das AP (3685,0 M€) e o reforço de capital da TAP Air Portugal (640,5 M€), aprovado pela CE no contexto do mecanismo de contingência COVID-19.¹³

149. Também no sentido favorável ao saldo em contas nacionais, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos ascendeu a + 0,5% do PIB (1013,4 M€). Reflete o facto de se terem verificado em 2021 pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício (Tabela 10).

150. O ajustamento designado “Outros efeitos” beneficiou o saldo em contabilidade nacional, com um contributo residual de 74,3 M€ (0,03% do PIB), resultando de um conjunto de contributos de sinal contrário. Este agregado reflete um conjunto vasto de ajustamentos, que asseguram o tratamento e o registo das operações de acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (Tabela 10). Em 2021, destacam-se as seguintes operações que agravaram o saldo em contas nacionais: anulação da receita da venda das licenças 5G (- 405,5 M€) e das licenças de emissão de carbono (- 258,1 M€), devolução às AP dos montantes injetados a título de aumento de capital na SATA — Air Açores, na sequência de uma decisão da CE (- 72,6 M€)¹⁴ e o registo em despesa da garantia concedida à SATA (120 M€). Em sentido contrário, a devolução de parte das margens pagas antecipadamente ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (1 114,2 M€), no contexto dos empréstimos do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro português e a anulação da despesa com os fundos de pensões transferidos para a esfera das AP (596,1 M€) beneficiaram o saldo em contas nacionais. Finalmente uma menção ao reforço de capital do Novo Banco, via mecanismo contingente do Fundo de Resolução (429 M€), que desde 2020 tem vindo a ser registado como despesa de capital nas duas óticas contabilísticas, não originando qualquer ajustamento.

¹² De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010) uma unidade institucional controlada pelo Governo é classificada como não mercantil quando a maioria da sua produção é vendida a preços economicamente não significantes. Ou seja, os preços praticados não influenciam significativamente a oferta e a procura do bem produzido ou serviço prestado. Na classificação prática, para uma empresa ser considerada mercantil as vendas (ou prestações de serviços) devem ser suficientes para cobrir metade dos custos operacionais.

¹³ Vide nota de rodapé 3, 23.

¹⁴ Em junho de 2022 a CE aprovou o Plano de Reestruturação da SATA — Air Açores. No artigo 4.º da sua decisão final, declarou que os aumentos de capital do Estado à empresa desde 2017 constituíram Auxílios de Estado indevidos, no contexto do TFEU e determinou a sua devolução com juros (72,6 M€), ([On the State Aid SA.58101 \(2020/C\) and SA.62043 \(2021/C\)](#))

151. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais situou-se em 0,4% do PIB (788,6 M€) e inclui o tratamento estatístico da receita fiscal e contributiva diferida no contexto das medidas de política COVID-19 (0,1% do PIB; 137 M€). Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício ao registo da receita fiscal e contributiva na ótica da contabilidade nacional. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento do seu recebimento e em contabilidade nacional quando ocorre o facto económico que lhe dá origem. Por exemplo, o IVA liquidado é entregue nos cofres do Estado no segundo mês seguinte à operação a que respeita. A receita de IVA recebida nos cofres do estado em fevereiro de 2022 foi respeitante a transações realizadas em dezembro de 2021. É reconhecida em contabilidade pública (nacional) como receita de 2022 (2021). No encerramento de contas de 2021, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva totalizou 788,6 M€ (0,4% do PIB) — Tabela 10. As medidas de diferimento de receita fiscal e contributiva e isenção temporária de contribuições sociais, adotadas no contexto da pandemia COVID-19, vieram exigir um tratamento estatístico especial, explicado nos parágrafos 152 e 153, que assegura que o registo da receita respetiva também respeita o princípio da especialização do exercício (Tabela 11).

152. O saldo orçamental apurado em contabilidade nacional inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, um ajustamento de 21 M€ (0,01% do PIB) relativo ao pagamento fracionado do IVA. Este ajustamento na passagem da contabilidade pública à nacional é necessário para respeitar a ótica da especialização do exercício na medida de política que determinou a possibilidade de pagamento faseado do IVA em 2020, que só foi recebido em 2021. Em contas nacionais, a receita deve ser registada no período a que respeita o facto económico que lhe deu origem e como tal integrou as contas de 2020. Em contabilidade pública, na ótica de caixa, a receita só é registada no momento do seu recebimento e, portanto, foi refletida apenas na execução orçamental de 2021. O ajustamento entre os dois sistemas contabilísticos teve dois passos: (i) cálculo da receita de caixa modificada, expurgando da receita cobrada de IVA o valor diferido (– 66 M€); (ii) o valor de cobrança de caixa modificada calculado serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (86 M€), evidenciado na Tabela 11 pelo seu valor total (21 M€). No final do ano de 2021, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal positivo do ajustamento. Adicionalmente, os planos prestacionais terminaram em dezembro, o que justifica a expressão reduzida do ajustamento do IVA.

153. Na receita contributiva, o ajustamento foi de 116 M€ (0,05% do PIB). Inclui as contribuições sociais diferidas, o ajustamento temporal e um tratamento estatístico adicional que consiste na reclassificação da isenção temporária de contribuições sociais como despesa de subsídios. No respeitante à receita contributiva, o tratamento da informação disponibilizada pela contabilidade pública carece de dois tratamentos estatísticos específicos para as medidas de política COVID-19: a reclassificação da medida de isenção temporária de contribuições sociais como despesa de subsídios e o ajustamento temporal habitual. O ajustamento de 116 M€ (0,05% do PIB) constitui a soma algébrica dos seguintes efeitos acumulados:

- Em resultado da vigência da medida "isenção temporária de contribuições sociais", a conta da Segurança Social em caixa não recebeu 226 M€ em 2021. As empresas que aderiram à medida ficaram dispensadas do pagamento deste valor. Porém, de acordo com as regras da contabilidade nacional, aquela isenção deve ser classificada como um subsídio das AP ao sector das sociedades e não como uma perda de receita contributiva (e uma despesa negativa das sociedades). A reclassificação contabilística consiste, do lado das AP, em acrescentar os 226 M€ à receita em Contribuições Sociais e registar esta despesa na rubrica Subsídios. Pode notar-se que a isenção temporária de contribuições sociais assumiu um valor muito expressivo no ano de 2020 (616 M€), diminuindo significativamente o seu impacto em 2021 (116 M€) — Gráfico 23. O Estado comprometeu-se a compensar a conta da Segurança Social com uma transferência no valor da isenção de contribuições sociais, uma operação de sinais contrários nos saldos dos dois subsectores e que é neutra na conta consolidada das AP.
- O ajustamento temporal clássico, no valor de – 109 M€, que decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício à série de caixa modificada, obtida pela soma do ajustamento anterior à receita de contribuições sociais em contabilidade pública. Recorde-se que as contribuições cuja obrigação de pagamento nasce no mês t só são pagas no mês $t+1$.

154. Deve notar-se que o tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas. As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas têm, todavia, um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No encerramento do ano de 2021, a taxa de incumprimento apurada nos planos prestacionais já terminados foi de 7,1% (45 M€) no IVA, 7,3% (1 M€) no IRS e 5,0% (14 M€) no IRC, concluindo-se que a materialização do risco de incobrança nas medidas de diferimento de receita foi baixo no ano de 2021, à semelhança do sucedido em 2020 (vide Tabela 3).

Tabela 11 – Ajustamentos da receita fiscal e contributiva em 2021 (receita diferida e especialização temporal)

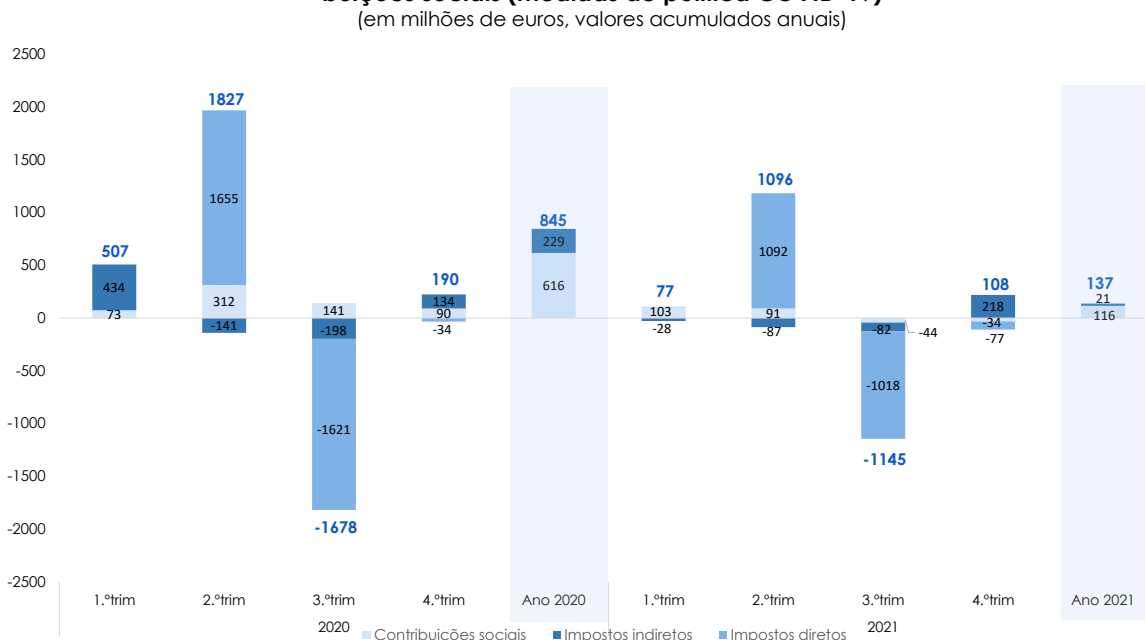
(em milhões de euros, valores acumulados anuais)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita fiscal	21	0,01
Impostos indiretos	21	0,01
IVA	21	0,01
Contribuições sociais	116	0,05
Receita total	137	0,06

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

155. Ao longo do ano de 2021, o adiamento do prazo de entrega da liquidação do IRC constitui a medida mais significativa ao nível da prorrogação de obrigações fiscais, originando um ajustamento de 1092 M€ no 2.º trimestre, mas que foi quase completamente anulado no 3.º trimestre. Destaca-se, também, a flexibilização no pagamento do IVA, que atingiu a sua expressão máxima no 4.º trimestre (218 M€) (Gráfico 23). No ano de 2021 observou-se uma diminuição relativa da utilização dos instrumentos de isenção temporária e prorrogação das obrigações fiscais e contributivas, o que justifica a menor expressão do ajustamento (de 845 M€ em 2020 para 137 M€ em 2021).

Gráfico 23 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais (medidas de política COVID-19)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: Os dados constantes do gráfico podem diferir dos apresentados em publicações anteriores da UTAO. Eventuais diferenças resultam de alterações introduzidas retroativamente nos dados pelo INE após aquelas publicações.

4.4 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2021

156. Esta secção analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação orçamental para ter execução em 2021 e que não correspondem a medidas de política COVID-19. O impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade tem sido continuamente escrutinado pela UTAO nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Corresponde ao impacto esperado no saldo orçamental, tanto de medidas antigas com efeito de carreamento para o ano da proposta orçamental, como de medidas novas a introduzir nesse ano.¹⁵ O objetivo desta secção é dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental apresentadas pelo Governo na POE/2021 para terem aplicação ao longo de 2021. São medidas de tipologia distintas das adotadas no âmbito da pandemia COVID-19; estas foram analisadas no capítulo 3. A Subsecção 4.4.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 4.4.2 explica que informação adicional foi solicitada (sem sucesso) ao MF para a Subsecção 4.4.3 poder confrontar, tendo por base a informação disponível, a execução com as previsões e extrair ilações. Por fim, a Subsecção 4.4.4 apresenta conclusões e oferece sugestões para melhorar o conhecimento sobre desenho e cumprimento de metas das principais medidas de política orçamental.

4.4.1 Ponto de partida

157. A CGE/2021 relata as “principais medidas com impactos orçamentais”, de forma muito resumida e incompleta. O relatório CGE/2021 inclui o Quadro 8 — Principais medidas com impacto em 2021 (p. 13). Este quadro dá a conhecer os impactos na receita e na despesa, por medida, assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental, em euros e percentagem do PIB. Adicionalmente, são apresentadas duas colunas. A primeira discrimina a previsão, por medida, do impacto das medidas de política que constavam dos documentos orçamentais anuais (OE/2021), assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental. A segunda compara os impactos da coluna de previsões com os da execução das medidas de política orçamental.

158. A quantificação e o relato do impacto das principais medidas em 2021 são incompletos. A CGE/2021 relata, em cerca de meia página, no Quadro 8 o contributo para o saldo orçamental (contabilidade nacional) de apenas 12 medidas de política orçamental classificadas no relatório como “principais medidas com impacto orçamental em 2021”. Estas 12 medidas têm origem no relatório do MF que acompanhou a POE/2021. Para conveniência do leitor, estão reproduzidas na Tabela 12 adiante, a par das demais medidas anunciadas na POE/2021. Recordar-se que o relatório do MF que acompanhou a POE/2021 apresentou 32 medidas de política orçamental como sendo principais: 17 no Quadro 3.2 eram medidas do cenário de políticas invariantes e 15 no Quadro 3.3. eram medidas novas. Assim, após uma primeira análise, a UTAO conclui: i) o relato da CGE/2021 não inclui informação sobre a execução de nenhuma das 17 medidas com impacto orçamental adicional em 2021 incluídas no cenário de políticas invariantes apresentado na POE/2021; ii) trata-se de um relato que não inclui três medidas igualmente classificadas como “principais” na POE. Importa notar que, mesmo para o subconjunto de medidas anunciadas na POE com relato na CGE, a informação prestada pelo MF é limitada quanto aos impactos orçamentais. Em rigor, só para 10 medidas é que a execução está devidamente quantificada. Vale também a pena sublinhar que o relatório da CGE nada informa sobre uma eventual autoavaliação da qualidade das medidas ou do seu modelo de governação. Por tudo isto, a UTAO tentou obter esclarecimentos adicionais junto do MF.

159. A UTAO mapeou as medidas de política com impacto orçamental em 2021. A primeira tarefa nesta análise sobre o cumprimento das previsões consistiu em reunir numa tabela a informação sobre anúncios e execução disponibilizada publicamente pelo MF. Este exercício compreendeu a construção das colunas 1 a 3 da Tabela 12 p. 55. Tal como fez nas suas análises de medidas de política contidas em docu-

¹⁵ O [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito, a figura 1 e os parágrafos 179 a 184 do referido documento.

mentos orçamentais anteriores (ex. POE/2021), a UTAO voltou agora a separar as medidas em dois grupos. O primeiro reúne as medidas que já estavam adotadas à data da elaboração da POE, mostrando na referida tabela o efeito diferencial, face a 2020, que se previa vir a ter ou que efetivamente aconteceu (portanto, as chamadas “medidas com efeito de carregamento” ou *carry-over*). O segundo grupo exhibe as medidas de política classificadas como “principais” pelo MF e que fossem novas, no sentido de ainda não estarem adotadas no momento em que foram anunciadas (na POE/2021). Adicionalmente, é relatado o impacto agregado de todas no saldo orçamental, tanto em unidades monetárias como em percentagem do produto.

4.4.2 Interação com o Ministério das Finanças

160. A CGE/2021 não lista a totalidade das medidas anunciadas. Na Tabela 12, a UTAO identificou 32 medidas de política orçamental que foram, na POE/2021, classificadas pelo MF como principais. Este número diverge das 12 relatadas na CGE/2021. Para esta divergência contribui, como já referido, a falta de reporte de 17 medidas de política permanentes antigas com impacto orçamental adicional em 2021 e que foram incluídas no quadro de políticas invariantes presente na POE/2021. Adicionalmente, não foram reportados os impactos orçamentais de três medidas novas: i) uma relacionada com a despesa com reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação (medida 28 da Tabela 12); ii) o efeito no acréscimo de receita fiscal e contributiva por via da medida de despesa indicada em i) (medida 26); iii) a indicação e quantificação da receita referente a verbas transferidas pela União Europeia ao abrigo da iniciativa REACT (medida 24).

1. Não é disponibilizado o impacto orçamental de cerca de 69% das medidas anunciadas pelo Governo. Das 32 medidas identificadas pela UTAO na Tabela 12, somente em 10 é apresentado uma quantificação do impacto da execução destas medidas, sendo que nas duas restantes medidas reportadas na CGE, o MF preencheu os dados de execução com a menção “(...) Os valores correspondem os valores apresentados no Orçamento do Estado de 2021, uma vez que a informação final não se encontra disponível.”. Em termos concretos, para estas medidas, por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais foi quantificada com a previsão inicialmente apresentada na POE/2021 — no entanto, uma previsão não é a execução.

161. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças informação sobre as divergências detetadas e a informação em falta. De acordo com as incoerências expostas nos parágrafos anteriores, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças o esclarecimento no sentido de aferir se o MF dispunha de dados atualizados para o elevado número de medidas sem execução reportada no seu relatório da CGE/2021 (fechado em maio de 2022). Para tal, a UTAO anexou um ficheiro em Excel pedindo o preenchimento das células em branco com as execuções entretanto apuradas.

162. Na mesma solicitação realizada ao MF, a UTAO questionou sobre a existência de informação acerca da eficácia das medidas de política orçamental. Tratou-se de um pedido adicional de prestação facultativa de informação não numérica sobre a eficácia das medidas de política orçamental, tendo em vista melhorar o desenho de novos instrumentos de política pública no futuro (dados sobre modelo de governação das medidas, existência ou ausência de indicadores de acompanhamento, grau de cumprimento dos objetivos, etc.). Os dois pedidos tinham como finalidades dar a conhecer aos leitores da UTAO: i) a comparação do impacto direto no saldo executado das medidas anunciadas pelo Governo com a previsão anunciada; ii) obter informação sobre o processo de monitorização (caso existisse) e a eficácia observada em relação a metas previamente estabelecidas. Aliás, deve lembrar-se que a comunicação dos anúncios de medidas nas POE portuguesas é muito espartana, mostrando muito pouco sobre recursos não-financeiros a mobilizar e quase nada sobre metas extra-orçamentais a alcançar. Seria desejável que, ao menos, as prestações de contas fossem mais longe.

163. O MF não respondeu atempadamente à UTAO. Até à data de corte para a conclusão deste relatório, o MF não respondeu às questões colocadas, apesar de a UTAO ter alargado o prazo inicialmente indicado na formulação dos pedidos (ver detalhes no parágrafo 93, p. 16). Assim sendo, a Tabela 12 apenas consegue mostrar impactos no saldo executado para um número reduzido de medidas face às

32 que surgiram na POE/2021. Infelizmente, não foi possível ir além do que está escrito pelo MF no seu relatório sobre a CGE/2021.

Tabela 12 – Previsões e impactos em 2021 das principais medidas de política orçamental
(em milhões de euros e percentagem)

	Rubrica	POE/2021	Execução 2021 CGE/2021 (Quadro 8)	Desvio: Execução 2021 - POE/2021 M€	Desvio: Execução 2021 - POE/2021 %	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)	
Medidas de política com efeito carry-over						
1.	Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, por via da adoção da medida de descongelamento gradual de carreiras, promoções, contratações em curso, aumentos de assistentes operacionais e outros	receita	192,1	n.d.		
2.	IRS -Jovem	receita	-16,0	n.d.		
3.	Aumento das deduções em IRS a partir do segundo dependente	receita	-24,3	n.d.		
4.	Redução das taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primária	receita	-47,3	n.d.		
5.	Consumo intermédio sem PPP	despesa	320,0	n.d.		
6.	Poupança com Parcerias Público ou Privadas rodoviárias	despesa	-13,0	n.d.		
7.	Descongelamento gradual de carreiras, promoções, contratações em curso, aumento de assistentes operacionais e outros direitos	despesa	445,7	n.d.		
8.	Pensões	despesa	457,1	n.d.		
9.	Complemento Solidário para Idosos	despesa	12,7	n.d.		
10.	Estatuto do cuidador informal	despesa	30,0	n.d.		
11.	Redução das mensalidades das creches	despesa	13,0	n.d.		
12.	Prestações de Parentalidade e Assistência a 3.ª Pessoa	despesa	45,0	n.d.		
13.	Reforço do apoio a alunos do ensino superior	despesa	45,2	n.d.		
14.	Juros devidos pelas Administrações Públicas	despesa	-161,0	n.d.		
15.	Transferência para Orçamento da União Europeia	despesa	17,0	n.d.		
16.	Obras de proximidade (inscrístas no PEES)	despesa	102,0	n.d.	n.d.	
17.	Investimentos Estruturantes	despesa	590,0	n.d.	n.d.	
Total medidas carry-over			-1799,2	-	-	
Medidas de política novas						
18.	IVA da electricidade ¹	receita	-150,0	-150,0	0,0	0%
19.	Retenções na fonte	receita	-200,0	-198,0	2,0	-1%
20.	Desagravamento das tributações autónomas IRC	receita	-10,0	0,0	10,0	-100%
21.	Redução temporária do IVA do gel e máscaras ¹	receita	-23,0	-23,0	0,0	0%
22.	Redução das portagens	receita	-10,0	-37,0	-27,0	270%
23.	Lotaria instantânea "Do património cultural"	receita	5,0	5,0	0,0	0%
24.	REACT	receita	1020,0	n.d.	n.d.	n.d.
25.	Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	receita	500,0	100,0	-400,0	-80%
26.	Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, por via da adoção da medida de Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	receita	90,2	n.d.	n.d.	n.d.
27.	Aumento extraordinário das pensões	despesa	99,0	253,0	154,0	156%
28.	Reforço do emprego público nomeadamente na saúde e educação	despesa	210,0	n.d.	n.d.	n.d.
29.	Aumento do limiar mínimo do Subsídio de Desemprego	despesa	75,0	68,0	-7,0	-9%
30.	Alargamento ao 2.º escalão Creches	despesa	11,0	11,0	0,0	0%
31.	Investimento Público no âmbito do PRR	despesa	500,0	100,0	-400,0	-80%
32.	Exercício de revisão de despesa	despesa	-135,0	-135,0	0,0	0%
Total de medidas de política nova			462,2	-600,0	-162,0	
Impacto no saldo (medidas carry-over + medidas de política nova)			-1337,0	-600,0	-162,0	
% do PIB			-0,62%	-0,28%	-0,08%	

Fontes: POE/2021, Ministério das Finanças, CGE/2021. | Notas: (i) "n.d." — impacto não disponibilizado pelo MF; "—" (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2021; (iii) Das medidas com desvio igual a 0,0 M€ na tabela (medidas 18, 21, 23, 30 e 32), só a 32.ª apresenta no ficheiro Excel que é parte da CGE apresenta valor rigorosamente nulo com o grau

de precisão de três casas decimais. (iv) significado da nota 1 no interior da tabela — Por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais destas medidas foi quantificada pelo MF com a previsão inicialmente apresentada na POE/2021, dizendo que não dispunha do valor efetivamente executado.

4.4.3 Análise dos resultados

164. A informação escassa limita a qualidade da análise do impacto no saldo orçamental da execução das principais medidas, e inibe qualquer reflexão sobre a eficácia das medidas e a qualidade da sua governação. Como já indicado anteriormente, o conjunto de informação disponibilizada pelo MF no Quadro 8 da CGE/2021 é insuficiente (coluna 3 da Tabela 12). Sem informação adicional, solicitada sem sucesso ao MF, o conhecimento do impacto orçamental só existe para 12 medidas reportadas na CGE/2021, do universo de 32 anunciado na proposta orçamental. Destas 12 medidas, somente para 10 é revelado o impacto da execução orçamental; para as outras duas, não há valor executado, mas o relatório da CGE insere um número na coluna de execução igual ao da previsão inicial com menção descritiva de ausência de melhor informação. Merece realce a ausência de prestação de contas sobre a execução orçamental da totalidade de medidas transportadas do ano anterior anunciadas com um impacto orçamental adicional significativo, bem como de três das novas medidas de política orçamental proclamadas na POE/2021 (medidas 24, 26 e 28 da Tabela 12). Assim, a análise subsequente é realizada com os elementos disponíveis, que permitem somente a apreciação entre o projetado e o executado para 12 medidas (coluna 4 e 5 da Tabela 12). O impacto agregado no saldo da execução das principais medidas de política orçamental é incompleto e não permite a comparação com o impacto orçamental agregado inicialmente previsto, que abrangia 32 medidas. Deste modo, a comparação agregada é efetuada com os dados disponíveis de impactos orçamentais correspondentes ao subconjunto de 12 medidas e com a limitação adicional de em duas delas o valor dado como executado ser, afinal, o valor previsto na POE. O reporte da CGE/2021 sobre medidas principais de política orçamental não excede meia página e é completamente omissivo sobre a qualidade das mesmas. Nada está escrito sobre modelos de governação, indicadores de acompanhamento de recursos e resultados, metas não-financeiras alcançadas.

165. A POE/2021 enunciou um conjunto de medidas de política orçamental com efeito financeiro em 2021. No relatório que acompanhou a Proposta de OE/2021, o MF identificou as principais medidas de política e a previsão de impacto orçamental de cada uma no exercício em causa, tanto nas rubricas da despesa e da receita, assim como o efeito agregado no saldo orçamental. Como é possível verificar na coluna 2 da Tabela 12, a POE/2021 preconizava 32 medidas de política orçamental com uma previsão de impacto global negativo no saldo de 1337 M€ (0,62% do PIB). Os encargos projetados resultavam de 17 medidas já legisladas em anos anteriores, mas com efeito incremental em 2021, e de 15 novas medidas de política orçamental.

166. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2021 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 0,28% do PIB. Com as limitações da informação prestada pelo MF, expostas no parágrafo 164, e tendo por base os valores apurados para 12 medidas, a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2021, no montante de 600 M€ (0,28 % do PIB). Para este resultado contribuiu, na totalidade, o impacto agrupado das medidas de política novas. Com um efeito positivo de 240 M€ no saldo orçamental, contribuíram as medidas do lado da receita 23— Lotaria instantânea "Do património cultural (5 M€) e 25 — Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (100 M€) e a redução obtida através da medida de revisão de despesa (135 M€). Com um impacto negativo total de 840 M€ no saldo orçamental, concorreram as restantes medidas (18, 19, 21, 22, 27, 29, 30 e 31).

167. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto negativo no saldo orçamental de 162 M€ (0,08% do PIB), face ao previsto na POE/2021, para o mesmo conjunto de 12 medidas (coluna 5 da Tabela 12). Os desvios mais expressivos são comentados, medida a medida, no próximo parágrafo.

168. A análise detalhada por medida revela que, na sua quase totalidade, os desvios registados são substancialmente relevantes em cinco medidas. Das 12 medidas analisadas, cinco apresentam desvios

idênticos ou superiores a 80%, sendo que as restantes sete medidas revelam desvios inferiores a 10%. Estes dados estão espelhados na coluna 5 da Tabela 12. De destacar, pela dimensão do impacto das medidas e pela variação registada, os desvios apurados nas medida com impacto na receita, designadamente, a 19 — Desagravamento das tributações autónomas em sede de IRC (– 100%),¹⁶ a 22— Redução das portagens (– 270%), a 25 — Receita do PRR—Plano de Recuperação e Resiliência (– 80%). No que concerne aos desvios com impacto na despesa, é de salientar, as medida Aumento extraordinário de pensões (+ 156%), justificado pelo início do pagamento desta medida no mês de janeiro de 2021 e não a partir de agosto, como estava previsto na POE/2021,¹⁷ e o reduzido nível (– 80%) de execução, face ao previsto, do Investimento Público no âmbito do PRR — medida 31. Nas restantes sete medidas, cinco (18, 21, 22, 30 e 32) apresentam desvios nulos, sendo que nas duas primeiras (medidas 18 e 21) o valor apresentado é igual ao previsto por falta de informação de execução, como já referido em parágrafos anteriores. A medida de receita 19 — Retenções na fonte e a medida de despesa 29— Alargamento ao 2.º escalão Creches registaram desvios de – 1% e – 9%, respetivamente.

169. O reporte do impacto da execução da medida de exercício de revisão de despesa é apresentado na CGE com a quantificação da previsão inicial. Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos e que são classificadas como medida de política nova com impacto orçamental. A POE/2021 previa com esta medida uma redução na despesa no valor de 135 M€ (medida 32 na Tabela 12). A CGE/2021, ao contrário do ocorrido em anos anteriores, apresenta a quantificação da execução desta medida. O valor da execução incluído na CGE/2021 coincide exatamente com o valor inicialmente previsto (em M€ com três casas decimais). Para as medidas 18 e 21 na Tabela 12, o MF indicou no relatório da CGE/2021 que não conhecia o valor das execuções respetivas, tendo optado por colocar como “executado” o valor da previsão na POE. Ora no caso da medida “revisão de despesa” o valor reportado no ficheiro Excel também coincide exatamente com a previsão da POE, mas o relatório da CGE não inclui a mesma menção que inseriu a propósito das outras duas. É um resultado numericamente surpreendente por um desvio rigorosamente nulo com aquele número de casas decimais ser implausível.¹⁸ O processo de revisão de despesa previsto correspondia a ganhos de eficiência a obter em diversos sectores (principalmente na Saúde) por via de um conjunto iniciativas em áreas como gestão dos contratos de financiamento, revisão de preços de participação, combate à fraude, e contribuição extraordinária de dispositivos médicos.

4.4.4 Conclusões e recomendações

170. O reporte da execução das principais medidas de política orçamental na CGE tem sido repetidamente insuficiente e pouco esclarecedor. Começou a ser feito no relatório da CGE/2019, mas permanece bastante aquém do desejável numa prestação transparente de contas. A insuficiência, a discrepância na informação e a escassez de esclarecimento tem sido uma prática reiterada nas prestações de contas do MF. Só na análise às quatro últimas CGE, a UTAO deu conta destas insuficiências: (i) medidas anunciadas em documentos orçamentais (POE e PE) que não são relatadas na CGE; (ii) Impactos relatados na CGE cujas medidas não foram identificadas previamente em documentos orçamentais como sendo “principais medidas de política”; (iii) inexistência da comparação dos impactos previstos na POE respetiva com os impactos executados; (iv) falta de explicação das razões para os desvios com maior materialidade e ausência de reflexão sobre o que correu melhor e o que correu pior na governança das medidas; (v) esclarecimentos adicionais do MF, a pedido da UTAO, prestados em tempo útil e cabalmente. A CGE/2021 volta a não preencher grande parte destas lacunas e falha num objetivo

¹⁶ Medida sem impacto orçamental durante o ano civil de 2021, uma vez que este efeito refletiu-se no momento da autoliquidação da declaração do modelo 22 do período de tributação 2021 que ocorreu durante o ano de 2022, sendo que a CGE/2021 e MF não disponibilizaram informação adicional.

¹⁷ A UTAO na apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 ([Relatório UTAO n.º 25/2020](#), parágrafo 385), apresentou uma estimativa do impacto orçamental para esta medida, incorporando a alteração do momento da efetivação desta medida, que se revelou próxima da execução reportada na CGE/2021.

¹⁸ Nos elementos que acompanham o documento da CGE/2021 é disponibilizado em suporte Excel os dados numéricos deste relatório, no qual, é possível verificar no (Quadro 8) que o desvio referente à medida “ revisão de despesa” é sempre nulo, independentemente do número de casas decimais que se aplique.

essencial, quando só para 10 das 32 medidas é reportado o impacto da respetiva execução, o que, manifestamente, não abona a favor da transparência de contas.

171. O interesse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas é diminuto, quando comparado com a visibilidade dos anúncios. É natural que a discussão pública de anúncios de medidas desperte grande intensidade nas épocas de análise a documentos orçamentais, nomeadamente POE e PE. Porém, o interesse dos cidadãos em geral e dos atores políticos em conhecer e debater a concretização das promessas é diminuto. Claro que há causalidade nos dois sentidos entre falta de interesse e opacidade na informação prestada. Historicamente, os relatórios do MF sobre a CGE nada reportam sobre isto e os debates parlamentares também não incidem sobre a falta desta informação. Aliás, a duração dedicada na AR à apreciação da CGE, face ao processo de discussão e aprovação do OE, revela pouco interesse em aprender com os ensinamentos do passado. A evolução, por parte do MF em incluir alguns elementos no relatório da CGE sobre a execução de medidas de política orçamental é reduzida e como tal, trata-se informação muito incompleta e limitada, como referido ao longo desta secção e salientado nos parágrafos anteriores. Nesse sentido, será necessário empregar esforços adicionais para que a prestação de contas sobre as principais medidas de impactos se torne mais completa e transparente.

172. A UTAO apresenta novamente uma sugestão que visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nos documentos de previsão orçamental. Tendo por base a experiência adquirida, em anos anteriores, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19, é sugerido que esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas. Começaria por a DGO criar um código nos classificadores da receita e da despesa para estas medidas. O registo ficaria disponível na base de dados de execução orçamental para que as entidades orçamentais independentes (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e as entidades de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas) o pudessem conhecer. O público em geral teria acesso através da Síntese de Execução Orçamental publicada mensalmente pela DGO a uma súmula parecida com a que passou a existir para as medidas de política COVID-19. A aplicação concreta desta sugestão comportaria vantagens; entre outras, o reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como, a disponibilização e simplificação do relato na prestação de contas anuais. A UTAO considera que a adoção desta sugestão contribuiria de modo relevante para a transparência e conhecimento em tempo real da evolução da execução das principais medidas de política orçamental.

173. Mais até do que o impacto financeiro das medidas principais de política orçamental, importaria o País conhecer o grau de concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas. Persiste ao longo dos anos a ausência de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. Para um processo de melhoria contínua, é fundamental conhecer e aprender com os erros ou insuficiências no desenho das medidas. Para isso, é claro, é necessária uma cultura de exigência na prestação de contas e abertura ao conhecimento por parte de quem lê e critica resultados sobre o processo legislativo orçamental. A Secção 5.7 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, diagnosticou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política, tanto no momento do seu anúncio, como durante e no final da sua concretização. Explicou que a discussão sobre medidas de política orçamental tem uma objetividade técnica inversamente proporcional à relevância política e mediática das mesmas e que o desinteresse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas contrasta com a visibilidade dos anúncios. Conclui o diagnóstico afirmando:

174. *“É importante o País encontrar um contexto institucional adequado para que a avaliação quantificada das medidas de política não seja um exercício menor na preparação das POE e dos PE, nem tão-pouco nos documentos para discussão pública sobre os mesmos. Da mesma forma, importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento. Conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País.”*

Extrato da pág. 98 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

175. O mesmo estudo da UTAO apresentou duas sugestões integradas para criar um contexto institucional favorável à aprendizagem coletiva em matéria de projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental. Fê-lo na Secção 8.7.

176. Recomendação no domínio da transparência ex ante dos Orçamentos do Estado — “O MF deverá inserir um anexo técnico no relatório que acompanhar cada POE relativo às chamadas medidas principais de política orçamental. Para este efeito, terão de ser obrigatoriamente classificadas como principais todas as medidas exigidas pelo regulamento europeu na alínea e) do número 3 do art. 6.º ([Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio). Acessoriamente, o MF poderá incluir no anexo outras medidas de política que entender destacar, tendo de justificar por que é que o faz. Para cada medida classificada como principal, terá de haver um número, um título, uma breve descrição dos objetivos e dos instrumentos (no mínimo, meia dúzia de linhas), a remissão para a disposição legal que a cria (no articulado da própria proposta de lei orçamental ou noutro projeto de diploma ou a justificação para a ausência de norma habilitante à data da POE) e, finalmente, a previsão de impacto na receita e na despesa, por rubrica de classificação económica. Todos estes impactos têm que ser apresentados na mesma ótica contabilística e em milhões de euros com, pelo menos, uma casa decimal. O anexo deverá explicitar os pressupostos das previsões para que analistas independentes consigam entender como é que os números foram obtidos.”

177. Recomendação no domínio da transparência ex post dos Orçamentos do Estado — “Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Como entidade independente de controlo e especializada em auditorias de desempenho às Administrações Públicas, o TdC está numa situação privilegiada para selecionar as medidas cuja execução irá escrutinar — o número 1 do art. 1.º e a alínea f) do número 1 do art. 5.º da sua Lei de Organização e Processo atribuem-lhe o poder de apreciar a boa gestão financeira à luz dos princípios técnicos da economia, da eficácia e da eficiência. Deverá explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extra-orçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação ‘ex post’ é fornecer ao País conhecimento sobre a qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso serão as mais-valias principais destas avaliações do TdC.”

178. Extratos da pág. 146 [do Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

4.5 Orientação da política orçamental em 2021

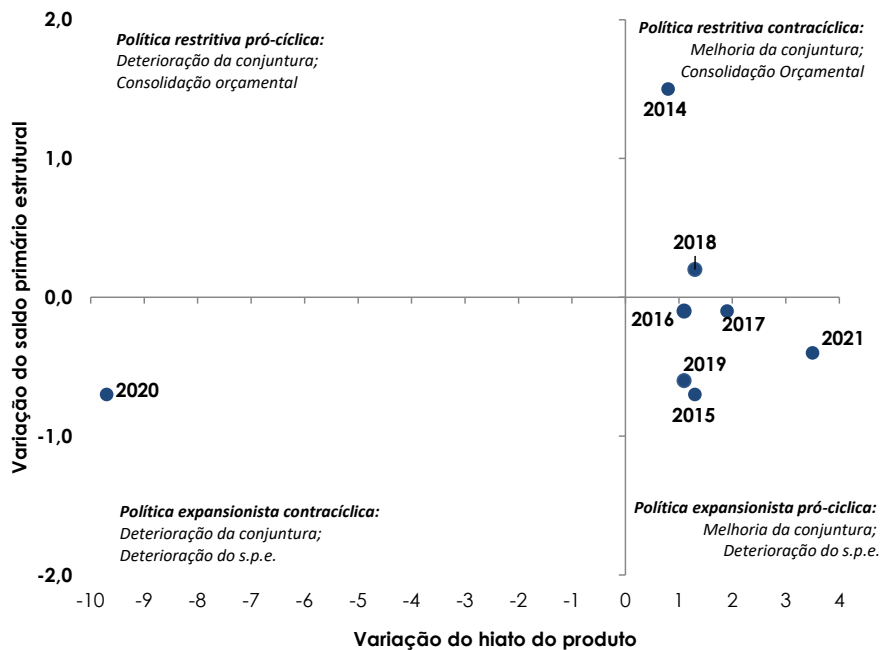
179. A política orçamental em 2021 apresentou uma orientação expansionista pró-cíclica em contexto de recuperação da atividade económica, materializando-se na deterioração do saldo primário estrutural perante a recuperação do hiato do produto. O saldo primário estrutural exclui a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes. No início do ano 2021, verificou-se ainda uma situação económica débil devido às restrições à atividade decorrentes de confinamentos associados à pandemia COVID-19. O saldo primário passou de – 2,9% do PIB em 2020 para – 0,5% do PIB em 2021, mantendo-se negativo. É de salientar que a economia portuguesa passou de um hiato do produto de – 6,4 p.p. do produto potencial em 2020 para – 2,9 p.p. do produto potencial em 2021, melhorando a sua posição face ao produto potencial (Gráfico 24), mas permanecendo em terreno negativo.¹⁹ O saldo primário estrutural passou de 1,2% do produto potencial em 2020 para 0,8% em 2021, refletindo uma política orçamental pró-cíclica em contexto de recuperação do hiato do produto. No entanto, é de referir que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, e objeto de sucessivas revisões com magnitude significativa. Adicionalmente, os efeitos da pandemia COVID-19 no produto e no saldo orçamental são difíceis de quantificar, o que acarreta dificuldades adicionais para apurar com exatidão as implicações do ciclo económico no saldo orçamental, bem como a quantificação das medidas temporárias ou não-recorrentes.

180. A natureza pró-cíclica da política orçamental adotada em 2021 deve ser interpretada com cautela, tendo em consideração o enquadramento excecional da emergência pandémica no biénio 2020–2021. Em março de 2020, os ministros das finanças dos Estados-Membros ativaram a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) devido à gravidade da recessão económica. Com efeito, esta decisão veio autorizar desvios temporários face à trajetória de ajustamento para o objetivo

¹⁹ O hiato do produto positivo (negativo) num determinado ano significa que o PIB real observado nesse ano é superior (inferior) ao produto potencial.

de médio prazo (OMP) em 2020 e 2021, mas desde que os desvios não colocassem em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

Gráfico 24 – Orientação da política orçamental
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: AMECO e cálculos da UTAO. | Notas: O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último.

5 Execução orçamental em Contabilidade Pública

181. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2021, apresentada na Conta Geral do Estado na ótica da Contabilidade Pública. Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2021, mostrando na Secção 5.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se alcançou até ao final de 2022 no respeitante às trajetórias de receita e despesa efetivas e de saldo global. A Secção 5.2 compara os resultados alcançados em 2021 com o ano anterior para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector e analisa a evolução anual por grandes rubricas de classificação económica. A Secção 5.3 compara a execução orçamental com os objetivos definidos no Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021). Nesta análise, considerou-se a execução orçamental de 2020 (CGE/2020) e a execução orçamental de 2021 (CGE/2021), tomando como referencial o Orçamento do Estado de 2021 (OE/2021), na versão aprovada pela AR. Esta análise tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2021, pela CGE/2020 e pelo OE/2021. A Caixa 2, p. 70, explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio 2020–2021. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2020 e 2021 no presente capítulo encontram-se ajustados. Não foram feitos ajustamentos referentes aos efeitos das medidas de política destinadas a combater e mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia, embora, sempre que possível, se enquadrem os seus efeitos diretos na análise dos desenvolvimentos orçamentais. Os quadros mais detalhados da execução em 2020 e 2021 figuram no final do capítulo — Tabela 15 e Tabela 16, nas pp. 69 e 70, respetivamente.

5.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2021

182. Em 2021, o défice das AP em contabilidade pública foi 8342 M€ (– 3,9% do PIB), uma melhoria de 2060 M€ (1,3 p.p. do PIB) face ao ano anterior. A evolução foi muito influenciada pelo contexto pandémico, que onerou a despesa, mas beneficiou da recuperação económica, que impulsionou a receita fiscal, e ainda do aumento significativo nas transferências comunitárias destinadas ao cofinanciamento de medidas de política COVID-19. Em 2021, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 8643 M€, que representa – 4,0% do PIB nominal e traduz uma melhoria de 2991€ (1,8 p.p. PIB) face a 2020. Alguns dados numéricos para este parágrafo estão na Tabela 13, no Gráfico 25 e no Gráfico 29. Em termos ajustados, o saldo foi – 8342 M€ (– 3,9% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de 2060 M€ (1,3 p.p. PIB). O saldo primário ajustado situou-se em – 1391 M€, ascendendo a – 0,6% do PIB, um incremento homólogo de 1415 M€ (0,8 p.p. PIB). A melhoria do resultado orçamental beneficiou da retoma da atividade económica (um aumento de 7,0% do PIB a preços correntes), que impulsionou a receita (+9,4%), particularmente a componente fiscal (6,0%). Aumentaram também as transferências comunitárias no âmbito do instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao cofinanciamento da campanha de vacinação COVID-19 e das medidas de apoio ao emprego. A situação epidemiológica sofreu um agravamento significativo no 1.º trimestre do ano, obrigando a um novo confinamento por razões de saúde pública e à necessidade de medidas adicionais de apoio à economia e à saúde, onerando a despesa pública, mas com um ritmo de crescimento (5,2%) significativamente inferior ao da receita (9,4%), permitindo melhorar o saldo.

183. Para a apreciação da CGE releva perspetivar os desenvolvimentos do ano de 2020 num horizonte de médio prazo, incluindo a execução provisória do ano de 2022. O Gráfico 25 evidencia as dinâmicas do saldo global e da receita e da despesa efetivas entre 2014 e 2022. Entre 2014 e 2021, os dados correspondem ao desempenho orçamental observado nos relatórios anuais da CGE. A informação respeitante a 2022 corresponde à execução provisória, constante da Síntese de Execução Orçamental da DGO, publicada em 27 de janeiro de 2023.

184. Numa perspetiva não ajustada, o ano de 2020 caracterizou-se pela deterioração muito acentuada das finanças públicas, que interrompeu uma trajetória de consolidação orçamental iniciada em 2014.

O ano de 2021 continuou muito influenciado pelos efeitos da pandemia, mas assistiu-se a uma recuperação do resultado orçamental que, contudo, terminou com um défice superior ao de 2014, o ano da conclusão do PAEF. Numa perspetiva não ajustada, o défice orçamental reduziu-se de 7 127 M€ em 2014 para 569 M€ em 2019, o que representa uma consolidação orçamental de 6 557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao longo deste período, o crescimento da receita efetiva superou o da despesa, possibilitando a melhoria do saldo (Gráfico 25). Em 2020, a pandemia COVID-19 provocou uma deterioração acentuada da posição orçamental, que resultou do efeito combinado do aumento da despesa em saúde e nas medidas de política de apoio ao emprego e aos rendimentos das famílias, a par da quebra acentuada da receita fiscal e da generalidade das componentes da receita, provocada pela contração da economia (o PIB nominal registou uma queda de - 6,5%). O ano de 2021 foi também atípico, encontrando-se ainda muito influenciado pela pandemia, mas teve recuperação da atividade económica, sobretudo no 2.º semestre, que se refletiu numa melhoria da posição orçamental. No encerramento de contas, o défice de 8643 M€ constituiu uma melhoria homóloga (2991 M€), mas traduziu uma posição orçamental mais desfavorável (- 1517 M€; - 0,1 p.p. do PIB) do que a observada em 2014, ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro — Gráfico 25, Gráfico 26 e Gráfico 27.

185. Em 2022, a retoma da atividade económica e o aumento dos preços impulsionaram fortemente a receita fiscal, possibilitando uma recuperação acelerada da posição orçamental. Em 2022, a retoma da atividade económica e o aumento generalizado do nível de preços impulsionaram a receita fiscal. No entanto, as medidas de política para mitigação dos efeitos da inflação prejudicaram as contas públicas (cerca de 5,7 mil M€) e o saldo da execução provisória situou-se em - 3591 M€ (- 1,6% do PIB). Sem este efeito, a posição orçamental em 2022 teria sido excedentária — Gráfico 25, Gráfico 26 e Gráfico 27.

Gráfico 25 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2022
(em milhões de euros e percentagem)



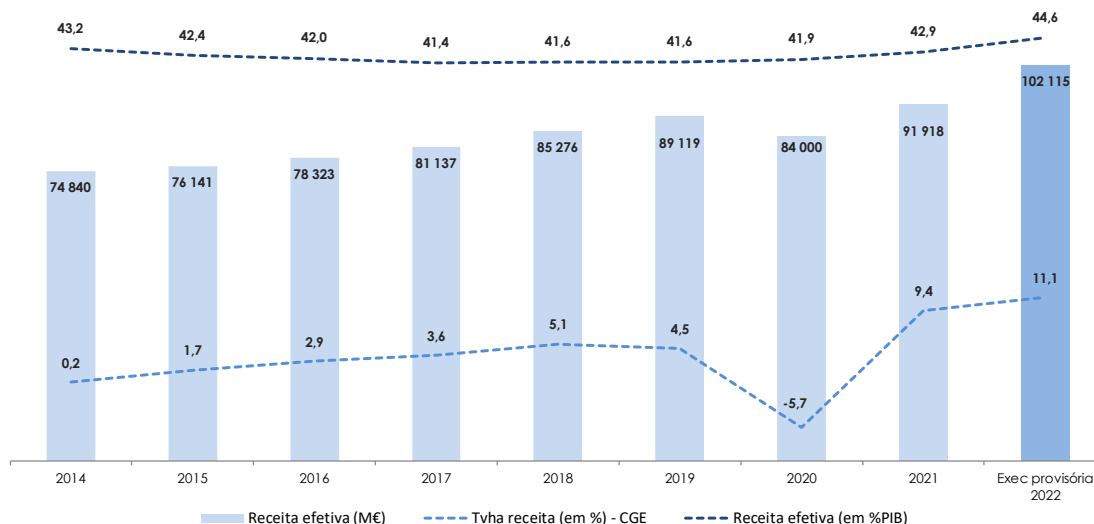
Fontes: CGE/2014 a 2021, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. A série temporal 2014–2021, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. A informação provisória do ano de 2022, no painel da direita, também se apresenta não ajustada. Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2020–2021, no painel central, em análise aprofundada nesta publicação. (ii) A informação para 2022 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental acumulada entre janeiro e dezembro, na ótica da contabilidade pública, publicada pela DGO em janeiro de 2023.

Tabela 13 – Saldo global das Administrações Públicas em 2020 e 2021
(em milhões de euros)

	CGE/2020		OE/2021		CGE/2021		Variação CGE 2020-2021		Desvio OE/2021	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
Saldo global	-11 634	-5,8	-11 153	-5,2	-8 643	-4,0	2 991	1,8	2 510	1,2
Ajustamentos	1 232	0,6	-93	0,0	301	0,1	-931	-0,5	394	0,2
Saldo global ajustado	-10 402	-5,2	-11 246	-5,2	-8 342	-3,9	2 060	1,3	2 904	1,4
Saldo primário	-4 038	-2,0	-3 874	-1,8	-1 692	-0,8	2 346	1,2	2 182	1,0
Saldo primário ajustado	-2 806	-1,4	-3 966	-1,8	-1 391	-0,6	1 415	0,8	2 576	1,2

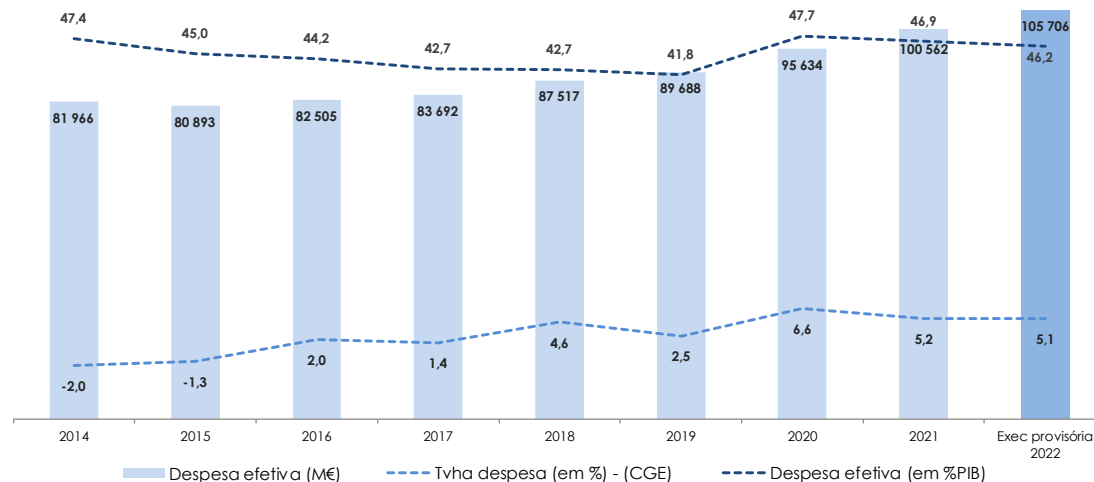
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2020 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2020, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (ii) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) Os valores apresentados para OE/2021 são os que resultam da conta previsual das AP subjacente à Lei do OE/2021, tal como aprovadas pela Assembleia da República. (iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 70.

Gráfico 26 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2022
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2020, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação para 2021 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada pela DGO em janeiro de 2022.

Gráfico 27 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2022
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2021, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação para 2022 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada pela DGO em janeiro de 2023.

5.2 Do ano de 2020 ao ano de 2021

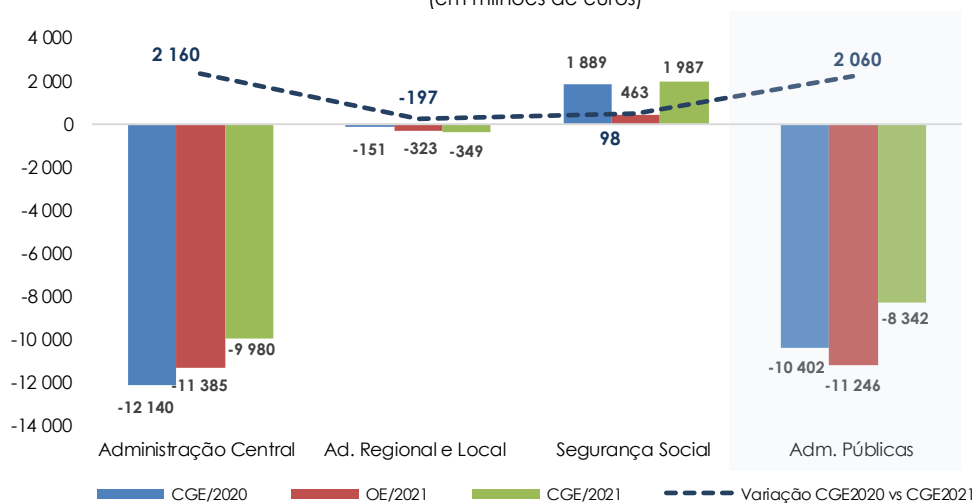
186. No ano de 2021 apenas o subsector da Segurança Social registou uma posição orçamental excedentária, encontrando-se os restantes deficitários. No entanto, o subsector Estado foi responsável pela melhoria homóloga do saldo consolidado das AP. Numa abordagem por subsectores, o saldo global ajustado de - 8342 M€ teve origem nos défices de Estado (- 9258 M€), Serviços e Fundos Autónomos (- 722 M€) e Administrações Subnacionais (- 349 M€), parcialmente atenuados pelo excedente da Segurança Social (1987 M€) — Tabela 14 e Gráfico 28. A melhoria homóloga do resultado orçamental (2060 M€) teve origem nos subsectores Estado (2507 M€) e Segurança Social (98 M€), registando-se um agravamento nos restantes subsectores — Tabela 14, Tabela 16 e Gráfico 28. Recorde-se que em 2020 se assistiu a uma deterioração acentuada do saldo do subsector Estado (para - 12 341 M€), que suporta uma fatia muito significativa dos encargos com as medidas de política COVID-19 (em 2021 tiveram novo agravamento de 209 M€). No entanto, regista também a receita fiscal, com um incremento significativo em 2021 (6,0%) — Tabela 15.

Tabela 14 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2020 e 2021, por subsector
(em milhões de euros)

	2020		2021		Variação	
	CGE	OE	CGE	OE	CGE/2021 face CGE/2020	CGE/2021 face OE/2021
Administração Central e Segurança Social	-10250	-10923	-7993		2257	2930
Estado	-11765	-11440	-9258		2507	2182
Serviços e Fundos Autónomos	-375	54	-722		-348	-777
Segurança Social	1889	463	1987		98	1524
Administração Local e Regional	-151	-323	-349		-197	-26
Administrações Públicas	-10402	-11246	-8342		2060	2904

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2020 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2020, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (ii) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) Os valores apresentados para OE/2021 são os que resultam da conta previsional das AP subjacente à Lei do OE/2021, tal como aprovadas pela Assembleia da República. (iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 70.

Gráfico 28 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2019–2020
(em milhões de euros)



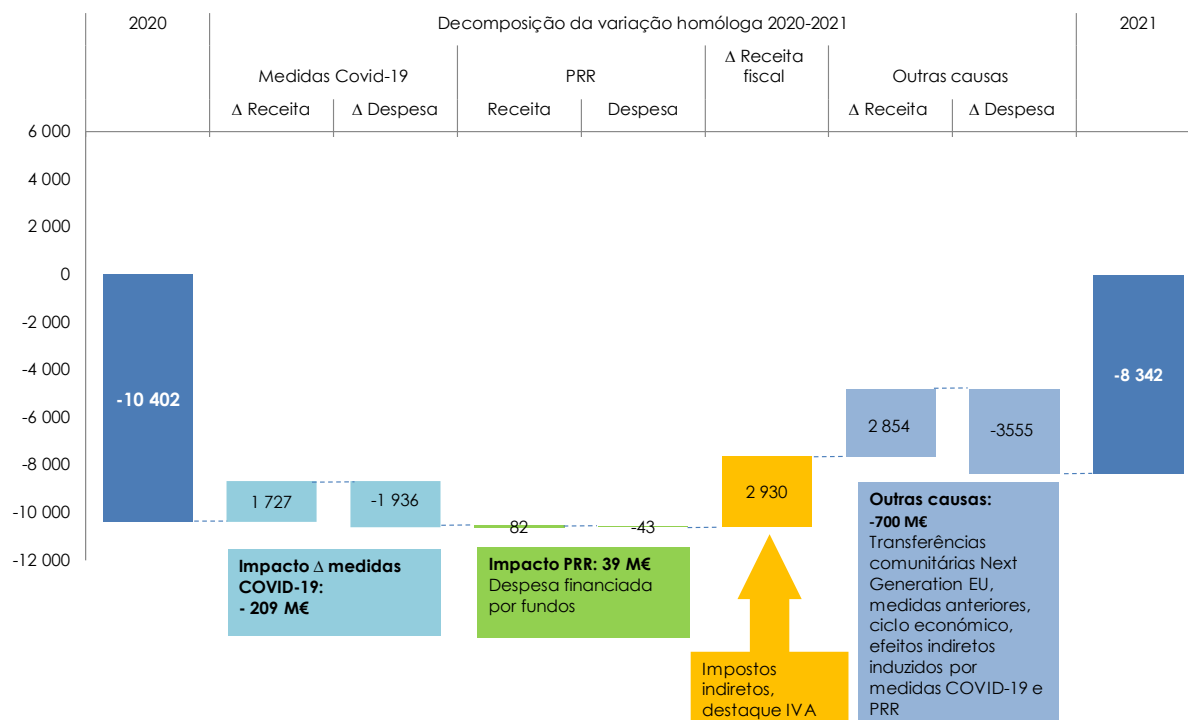
Fontes: Relatório CGE/2020 e 2021 e cálculos da UTAO.

187. Em 2021, o saldo global ajustado das AP evidenciou uma recuperação de 2060 M€ face ao ano anterior, destacando-se a recuperação da receita fiscal (2930 M€) e o início da implementação do PRR português (39 M€). Em sentido oposto, o esforço financeiro com as medidas COVID-19 aumentou 209 M€,

tendo sido o aumento da despesa mitigado pelo cofinanciamento comunitário. A variação remanescente (– 700 M€) traduziu o funcionamento dos estabilizadores automáticos, a variação na inércia da economia, as transferências comunitárias restantes, medidas de política anteriores, e os efeitos induzidos e indiretos de todas as medidas de política pública (incluindo COVID-19). O Gráfico 29 ajuda a perceber este parágrafo. Numa perspetiva ajustada, o saldo global em 2021 ascendeu a – 8342 M€, uma melhoria de 2060 M€, com origem na recuperação ao nível da cobrança da receita (7593 M€; 9,0%), que apresentou um ritmo de crescimento superior ao da despesa (5533 M€; + 5,8%). O Gráfico 29 sintetiza os fatores de variação do saldo entre o fecho de 2020 e o fecho de 2021. O ano de 2021 constituiu um período atípico, muito influenciado pelos efeitos da pandemia, mas em que se assistiu à retoma da atividade económica, concentrada no segundo semestre do ano e se iniciou a campanha de vacinação COVID-19, permitindo o levantamento progressivo de uma parte importante das restrições à atividade social e económica. Também marcou o início da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência Português (PRR) e o aumento das transferências comunitárias, no contexto dos mecanismos europeus de solidariedade no combate à pandemia. A evolução dos agregados orçamentais encontra-se muito influenciada por este contexto. O Gráfico 29 decompõe a variação do saldo no biénio 2020–2021 e ajuda a perceber estes efeitos sobre as contas públicas no período:

- As medidas de política COVID-19 agravaram o saldo em 209 M€ no decorrer deste biénio (Gráfico 9 e Gráfico 29). Assistiu-se a um agravamento da despesa (– 1936 M€) parcialmente compensado pela evolução da receita (1727 M€). A melhoria da receita resultou do efeito cumulativo do aumento das transferências comunitárias do REACT (436 M€), mas também do menor impacto das medidas do lado da receita, nomeadamente da tipologia de intervenção de isenção temporária e prorrogação de obrigações fiscais e contributivas, destacando-se as medidas de suspensão dos pagamentos por conta de IRC (645 M€), isenção de contribuições sociais (292 M€), bem como a inexistência de receita diferida no encerramento de contas, pelo facto dos planos prestacionais em 2021 terminarem em dezembro (Tabela 2 e Tabela 3). O Capítulo 3 deste relatório é dedicado aos efeitos da pandemia sobre as finanças públicas, apresentando com maior detalhe o impacto direto das medidas de política e os seus efeitos diretos sobre a execução orçamental nos anos de 2020 e 2021;
- O ano de 2021 marcou o início da implementação do PRR português, com um impacto positivo de 39 M€ na variação do saldo, uma vez que a receita cobrada foi superior à despesa. Neste período, a despesa ascendeu a 43 M€, repartida entre o investimento público (16 M€) e as transferências correntes (17 M€) para as famílias e instituições do sector não lucrativo (ISFL);
- A receita fiscal aumentou 2930 M€ (6,0%), relevando a recuperação dos impostos indiretos (7,1%), particularmente o IVA, que representou 46,4% deste incremento;
- A variação do saldo sem os efeitos diretos anteriores foi – 700 M€, resultando do acréscimo de receita (2854 M€) e de despesa (– 3555 M€). Na receita, destaca-se a evolução das “Outras receitas correntes” (1913 M€), que registam as transferências comunitárias (que não se destinam ao financiamento das medidas de política da pandemia). O remanescente desta parcela da variação congrega vários efeitos: medidas de política anteriores, como, por exemplo, a atualização anual dos salários das AP, o funcionamento dos estabilizadores automáticos, que ajudam a melhorar o saldo nas fases ascendentes do ciclo económico, e o efeito induzido das medidas de política COVID-19 e da implementação do PRR.

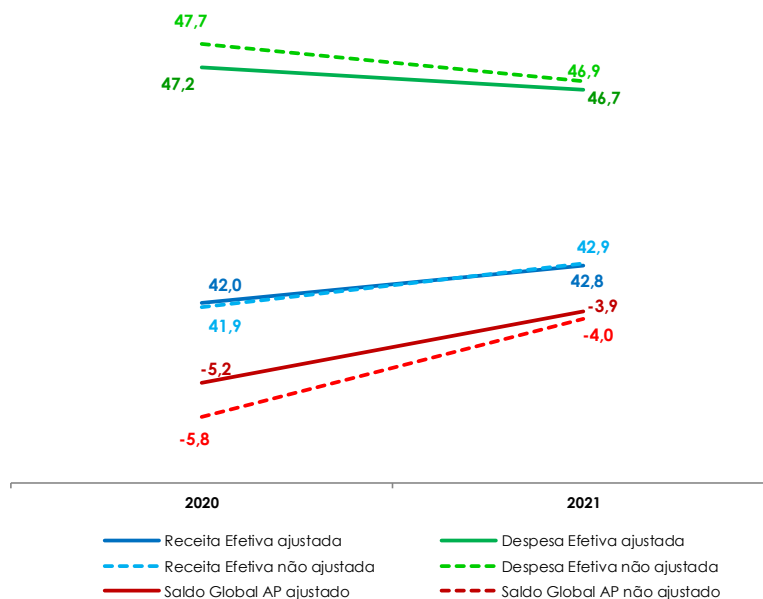
Gráfico 29 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2020 ao de 2021
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2021, Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO (vide Tabela 2, p. 27). Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

188. Em 2021, a receita cresceu a um ritmo superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso na economia. Em 2021, a receita aumentou (7593 M€; +9,0%) a um ritmo superior ao da despesa (5533 M€; + 5,8%), o que permitiu a melhoria do saldo global em 1,3 p.p. (2060 M€). O ritmo de crescimento nominal da receita foi superior ao da economia (7,0% a preços correntes para o conjunto do ano), conduzindo a um aumento do seu peso, em 0,8 p.p. do PIB. No entanto, o saldo global melhorou 1,3 p.p. — Gráfico 30.

Gráfico 30 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2020 e 2021
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

189. A receita efetiva das AP em 2021 cresceu 9,0%, refletindo a evolução favorável na generalidade das rubricas, destacando-se as transferências da União Europeia e a recuperação da receita fiscal, particularmente os impostos indiretos. Em 2021, a cobrança de receita efetiva ascendeu a 91 791 M€, situando-se 7593 M€ acima do alcançado no período homólogo, traduzindo um acréscimo de 9,0% (Tabela 15). Esta evolução teve origem na generalidade das rubricas, destacando-se por ordem decrescente de contributos, as “Outras receitas correntes” (2,8 p.p.), os impostos indiretos (2,2 p.p.), as contribuições sociais (2,1 p.p.), os impostos diretos (1,3 p.p.) e as receitas de capital (0,6 p.p.). As “Outras receitas correntes” (2369 M€; 20,4%) foram responsáveis por cerca de um terço do crescimento anual da receita efetiva, refletindo o aumento das transferências da União Europeia, no contexto do instrumento *NextGenerationEU*. Estas incluem o recebimento de 456 M€ do REACT e de 82 M€ a título de adiantamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que não se encontravam previstos no orçamento inicial. A evolução dos impostos indiretos (+7,1%; +1818 M€) encontra-se alicerçada na recuperação da atividade económica e do consumo privado (5,8%), a sua principal base macroeconómica, destacando-se o IVA (8,3%; 1361 M€), cujo crescimento representou cerca de 46,4% do acréscimo da receita fiscal (+6,0%; 2930 M€) — Tabela 15 e Gráfico 31.

190. A evolução da tributação direta e das contribuições sociais manteve uma evolução favorável desde o início da pandemia. Embora tenham sido prejudicadas pelos efeitos diretos de algumas medidas de política COVID-19 que reduziram a receita, beneficiaram dos efeitos induzidos destas medidas que não se encontram quantificados. Não se encontram quantificados os efeitos induzidos das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, que se transmitiram diretamente ao mercado de trabalho, afetando o nível do emprego e, em certa medida, as remunerações. Ao longo de 2020 e 2021, a evolução relativamente benévola do emprego e o aumento das remunerações encontra-se na base da receita de contribuições sociais e impostos diretos (IRS), explicando, ainda que parcialmente, a evolução favorável observada ao longo destes dois anos de pandemia: a receita de contribuições sociais manteve-se inalterada em 2020 e aumentou 8,1% em 2021, enquanto a receita de IRS cresceu 3,0% em 2020 e 16,4% em 2021. No respeitante ao efeito direto das medidas de política COVID-19, no fecho de 2021, a receita contributiva encontra-se penalizada pela medida de isenção temporária de contribuições sociais (226 M€, linha 24 da Tabela 4) e a receita de IRC pela limitação extraordinária de pagamentos por conta para microempresas e PME (50 M€, linha 17 da Tabela 4) — Gráfico 31.

191. A despesa efetiva cresceu 5,8%, representando o reforço da intervenção pública no combate à pandemia 35% deste incremento, tanto nos domínios da saúde como no do apoio à economia. O aumento da despesa das AP concentrou-se nas rubricas de transferências correntes, aquisição de bens e serviços e investimento. Em sentido oposto, menção para as poupanças com juros, transferências de capital e “Outras despesas correntes”. A despesa efetiva situou-se em 100 132 M€, o que representou um aumento de 5,8% (+ 5553 M€), dos quais cerca de 35% (1936 M€) com origem no acréscimo de despesa das medidas de política COVID-19 — Tabela 2, Tabela 15 e Gráfico 32. No respeitante ao combate à pandemia, a rubrica de transferências correntes foi a que refletiu um maior impacto acumulado (2131 M€), uma vez que registou as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Esta tipologia de intervenção também determinou a evolução dos subsídios, representando 37,8% da despesa anual das AP nesta rubrica — “Por memória” da Tabela 4. Seguiu-se a aquisição de bens e serviços (1249 M€; 23,9%), com o maior acréscimo nominal homólogo, evidenciando a despesa com as vacinas, testes e medicamentos, na área da saúde. Durante o ano de 2021 assistiu-se a um aumento da despesa pública com a saúde no combate à pandemia. O impacto das medidas de política COVID-19 no biénio 2020-2021 está abordado com maior detalhe na Secção 3.1 deste relatório — Tabela 4. O ano de 2021 marcou o início da implementação do PRR português (+43 M€), repartido entre a rubrica de investimento (16 M€) e transferências correntes para as famílias e ISFL (17 M€), que não se encontravam previstas no orçamento inicial — Tabela 15, Gráfico 29 e Gráfico 32.

Gráfico 31 – Contributos para a variação da receita efetiva

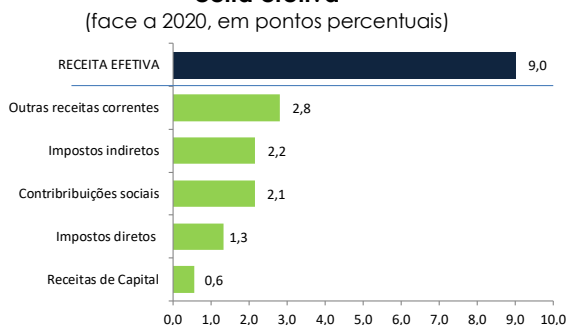
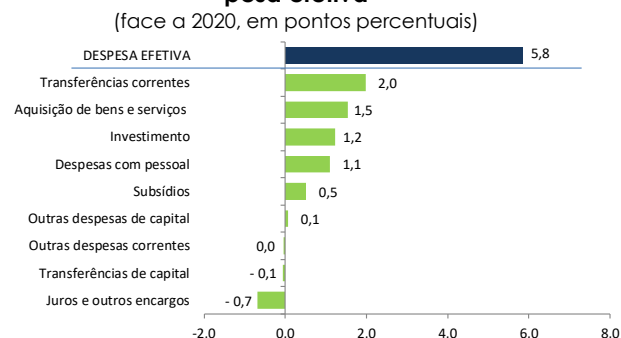


Gráfico 32 – Contributos para a variação da despesa efetiva

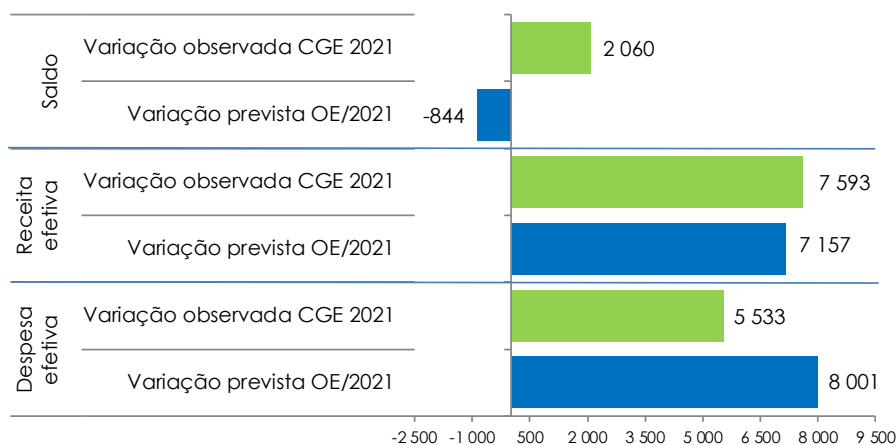


Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 15.

5.3 Comparação com o OE/2021: desvios face aos referenciais anuais

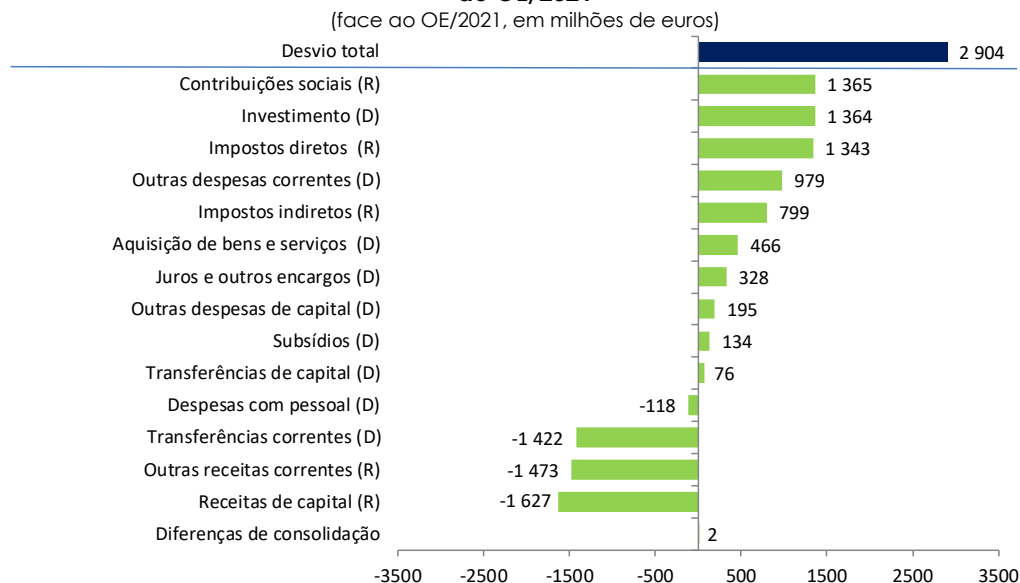
192. A posição orçamental alcançada em 2021 é significativamente melhor do que o objetivo do OE/2021, com origem num nível de despesa inferior ao previsto. O OE/2021 estabeleceu um objetivo de – 11 246 M€, tendo subjacente um aumento na receita (+7157 M€; 8,5%) e na despesa (+8001 M€; 8,5%). O resultado alcançado na execução (– 8342 M€) foi superior ao previsto, com um desvio favorável de 2904 M€. Este tem origem, sobretudo, na despesa (2496 M€), uma vez que a receita apenas excedeu ligeiramente o previsto (436 M€). O ritmo de crescimento da despesa (5,8%) foi significativamente inferior ao do referencial (8,5%), situando-se a generalidade das rubricas aquém da previsão, com exceção das despesas com pessoal. Os maiores desvios encontram-se nas rubricas de investimento (1364 M€), “Outras despesas correntes” (979 M€) e aquisição de bens e serviços (466 M€) — Gráfico 33, Gráfico 34 e Tabela 15.

Gráfico 33 – Variações anuais do saldo, receita e despesa ajustadas: execução CGE/2021 e OE/2021
(face à CGE/2020, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 15 e da Tabela 16. (ii) A variação prevista no OE/2021 constitui a diferença entre a previsão para a receita e a despesa, constantes da conta previsional das AP subjacentes à Lei do OE/2021 aprovados, e o valor observado para cada uma destas variáveis na CGE/2021; (iii) A variação observada na CGE/2021 corresponde à diferença entre o valor de fecho para a receita e a despesa na CGE/2021 e na CGE/2020.

Gráfico 34 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2021



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O saldo global situou-se 2904 M€ acima do previsto no OE/2021. Um desvio positivo (negativo) numa barra significa que a execução beneficiou (prejudicou) o saldo. (ii) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a cobrança excedeu a (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (iii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 2904 M€ devido ao contributo da reafecção da dotação provisional (493 M€).

Tabela 15 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados

(em milhões de euros)

	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE 2021	VH OE/2021		Contributo p.p.	Grau execução	Desvio
	2020	2021	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	82 512	89 638	7 126	8,6	8,5	87 576	5 063	6,1	6,0	102,4	2 063
Impostos diretos	22 804	23 916	1 113	4,9	1,3	22 573	-231	-1,0	-0,3	106,0	1 343
Impostos indiretos	25 698	27 516	1 818	7,1	2,2	26 717	1 019	4,0	1,2	103,0	799
Contribuições sociais	22 399	24 206	1 806	8,1	2,1	22 841	441	2,0	0,5	106,0	1 365
Outras receitas correntes	11 591	13 961	2 369	20,4	2,8	15 434	3 843	33,2	4,6	90,5	-1 473
Diferenças de consolidação	20	40		0,0	0,0	10					
DESPESA CORRENTE	87 866	92 214	4 348	4,9	4,6	92 954	5 088	5,8	5,4	99,2	-740
Consumo público	36 647	39 095	2 448	6,7	2,6	40 423	3 776	10,3	4,0	96,7	-1 327
Despesas com pessoal	22 467	23 503	1 036	4,6	1,1	23 385	918	4,1	1,0	100,5	118
Aq. bens e serv.e out. desp. corr	14 180	15 592	1 412	10,0	1,5	17 037	2 857	20,2	3,0	91,5	-1 445
Aquisição de bens e serviços	13 376	14 825	1 448	10,8	1,5	15 291	1 915	14,3	2,0	97,0	-466
Outras despesas correntes	804	767	-36	-4,5	0,0	1 746	943	117,3	1,0	43,9	-979
Subsídios	1 668	2 150	482	28,9	0,5	2 284	616	36,9	0,7	94,1	-134
Juros e outros encargos	7 596	6 951	-645	-8,5	-0,7	7 279	-316	-4,2	-0,3	95,5	-328
Transferências correntes	41 906	43 772	1 866	4,5	2,0	42 350	444	1,1	0,5	103,4	1 422
Dotação provisional	506	474				493					
Diferenças de consolidação	49	245				125					
SALDO CORRENTE	-5 354	-2 575	2 778			-5 378	-24				2 803
RECEITAS DE CAPITAL	1 685	2 152	467	27,7	0,6	3 779	2 094	124,2	2,5	57,0	-1 627
Diferenças de consolidação	5	8				0					
DESPEAS DE CAPITAL	6 733	7 919	1 186	17,6	1,3	9 647	2 914	43,3	3,1	82,1	-1 728
Investimento	5 188	6 350	1 162	22,4	1,2	7 714	2 525	48,7	2,7	82,3	-1 364
Transferências de capital	1 423	1 355	-68	-4,8	-0,1	1 432	8	0,6	0,0	94,7	-76
Outras despesas de capital	98	161	64	65,3	0,1	356	258	264,8	0,3	45,3	-195
Diferenças de consolidação	24	52				145					
RECEITA EFETIVA	84 198	91 791	7 593	9,0	9,0	91 355	7 157	8,5	8,5	100,5	436
DESPESA EFETIVA	94 599	100 132	5 533	5,8	5,8	102 600	8 001	8,5	8,5	97,6	-2 468
SALDO GLOBAL	-10 402	-8 342	2 060			-11 246	-844				2 904
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	48 502	51 432	2 930	6,0	3,5	49 290	788	1,6	0,9	104,3	2 142
Contribuições Sociais	22 399	24 206	1 806	8,1	2,1	22 841	441	2,0	0,5	106,0	1 365
Despesa corrente primária	80 270	85 263	4 992	6,2	5,3	85 674	5 404	6,7	5,7	99,5	-412

Fonte: Ministério das Finanças 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 com vendas de bens e serviços entre entidades do programa orçamental Saúde. (ii) A informação relativa à CGE/2020 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2020, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iii) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iv) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021). (v) O referencial anual 2021 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (493 M€), bem como o montante da reserva orçamental (360 M€). (vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2021 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2020. (vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2. (viii) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). (ix) 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 16 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2020		2021		2021		Var. 2020/2021		Tx. Cresc. OE 2021 inicial (%)		
	Execução	% PIB	OE 2021	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução		Variação homóloga	Tvha (%)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	84 000	41,9	91 447	42,6	91 918	42,9	100,5	471	7 918	9,4	8,9
Despesa efetiva	95 634	47,7	102 600	47,8	100 562	46,9	98,0	-2 039	4 927	5,2	7,3
Saldo global	-11 634	-5,8	-11 153	-5,2	-8 643	-4,0	:	2 510	2 991	:	:
Receita efetiva ajustada	84 198	42,0	91 355	42,6	91 791	42,8	100,5	436	7 593	9,0	8,5
Despesa efetiva ajustada	94 599	47,2	102 600	47,8	100 133	46,7	97,6	-2 468	5 533	5,8	8,5
Saldo global ajustado	-10 402	-5,2	-11 246	-5,2	-8 342	-3,9	:	2 904	2 060	:	:
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	77 150	38,5	84 264	39,3	84 171	39,2	99,9	-93	7 021	9,1	9,2
Despesa efetiva	88 633	44,2	95 094	44,3	92 466	43,1	97,2	-2 629	3 833	4,3	7,3
Saldo global	-11 483	-5,7	-10 830	-5,0	-8 294	-3,9	:	2 536	3 188	:	:
Receita efetiva ajustada	77 165	38,5	83 795	39,1	83 706	39,0	99,9	-89	6 541	8,5	8,6
Despesa efetiva ajustada	87 416	43,6	94 717	44,2	91 699	42,8	96,8	-3 018	4 284	4,9	8,4
Saldo global ajustado	-10 250	-5,1	-10 923	-5,1	-7 993	-3,7	:	2 930	2 257	:	:
Estado											
Receita efetiva	46 755	23,3	48 457	22,6	50 074	23,3	103,3	1 618	3 320	7,1	3,6
Despesa efetiva	58 959	29,4	60 273	28,1	59 545	27,8	98,8	-728	586	1,0	2,2
Saldo global	-12 204	-6,1	-11 817	-5,5	-9 471	-4,4	:	2 345	2 733	:	:
Receita efetiva ajustada	47 012	23,4	48 457	22,6	49 951	23,3	103,1	1 494	2 939	6,3	3,1
Despesa efetiva ajustada	58 777	29,3	59 896	27,9	59 208	27,6	98,9	-688	431	0,7	1,9
Saldo global ajustado	-11 765	-5,9	-11 440	-5,3	-9 258	-4,3	:	2 182	2 507	:	:
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	34 274	17,1	38 241	17,8	36 037	16,8	94,2	-2 204	1 763	5,1	11,6
Despesa efetiva	35 684	17,8	38 187	17,8	37 189	17,3	97,4	-998	1 505	4,2	7,0
Saldo global	-1 410	-0,7	54	0,0	-1 151	-0,5	:	-1 206	258	:	:
Receita efetiva ajustada	34 274	17,1	38 241	17,8	36 037	16,8	94,2	-2 204	1 763	5,1	11,6
Despesa efetiva ajustada	34 649	17,3	38 187	17,8	36 760	17,1	96,3	-1 427	2 111	6,1	10,2
Saldo global ajustado	-375	-0,2	54	0,0	-722	-0,3	:	-777	-348	:	:
Segurança Social											
Receita efetiva	32 146	16,0	31 675	14,8	33 567	15,7	106,0	1 891	1 421	4,4	-1,5
Despesa efetiva	30 014	15,0	30 743	14,3	31 238	14,6	101,6	495	1 224	4,1	2,4
Saldo global	2 132	1,1	932	0,4	2 328,2	1,1	:	1 396	197	:	:
Receita efetiva ajustada	31 903	15,9	31 206	14,6	33 225	15,5	106,5	2 019	1 322	4,1	-2,2
Despesa efetiva ajustada	30 014	15,0	30 743	14,3	31 238	14,6	101,6	495	1 224	4,1	2,4
Saldo global ajustado	1 889	0,9	463	0,2	1 987	0,9	:	1 524	98	:	:
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	11 517	5,7	12 153	5,7	12 891	6,0	106,1	738	1 374	11,9	5,5
Despesa efetiva	11 668	5,8	12 476	5,8	13 240	6,2	106,1	763	1 572	13,5	6,9
Saldo global	-151	-0,1	-323	-0,2	-349	-0,2	:	-26	-197	:	:
Receita efetiva ajustada	11 517	5,7	12 153	5,7	12 891	6,0	106,1	738	1 374	11,9	5,5
Despesa efetiva ajustada	11 668	5,8	12 476	5,8	13 240	6,2	106,1	763	1 572	13,5	6,9
Saldo global ajustado	-151	-0,1	-323	-0,2	-349	-0,2	:	-26	-197	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2020 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2020, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (ii) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021). (iv) A taxa de crescimento implícita no OE/2021 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2020. (v) Os valores ajustados (assinalados a sombreado) excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2.

Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública

193. Os dados da execução orçamental com origem na CGE, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise neste capítulo, 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 intra-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 (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

194. A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2020 e 2021, a UTAO identifica aqui os fatores que influenciaram a comparabilidade neste 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 considerou os ajustamentos abaixo explicados.

Em 2020 surgiu a pandemia 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, agravado pela incerteza na quantificação, a UTAO não irá considerar nesta caixa tais impactos orçamentais. Contudo, estes são analisados no relatório de maneira autónoma. Este procedimento, não expurgar o relato do MF dos efeitos diretos deste pacote de medidas, é coerente com o tratamento em contas nacionais feito pela UTAO e pelas das autoridades orçamental e estatística.

(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) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a Segurança Social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional e outros subsídios correntes são ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**.

(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. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da despesa.

(5) Linearização mensal do referencial anual da **despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** devido a diferenças de calendarização intra-anual no biénio 2020–2021. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da despesa.

(6) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente de diferenças de perfil intra-anual no biénio 2020–2021. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da despesa.

(7) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da **tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2019** que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por Despacho do SEAF (n.º 74/2019-XXII), o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2019 já no ano de 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.

(8) Ajustamento do diferente perfil intra-anual de recebimento dos **dividendos do Banco de Portugal**. No ano de 2020 estes rendimentos foram recebidos em abril e em 2021 em maio. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da receita.

(9) Ajustamento do diferente perfil intra-anual de **reembolsos do IRC** em 2020 e 2021. A suspensão parcial dos pagamentos por conta de IRC em 2020 e as alterações ao calendário fiscal produziram efeitos sobre os reembolsos de IRC no biénio que importa ajustar para preservar a comparabilidade da receita do imposto. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da receita.

(10) Ajustamento do diferente perfil intra-anual de **reembolsos do IVA** em 2020 e 2021. No biénio em análise o Governo adotou diversas medidas de adiamento das obrigações fiscais e contributivas e alterações ao calendário fiscal, com impacto nos reembolsos intra-anuais do imposto que importa neutralizar para tornar os dados da cobrança homóloga comparáveis. Este ajustamento não tem valor no encerramento de contas, pois apenas pretende eliminar a sazonalidade intra-anual da receita.

(11) Eliminação das despesas do Fundo de Resolução relativas às transferências de capital para o Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente. No âmbito da CGE/2020, o Ministério das Finanças procedeu à reclassificação contabilística destas despesas, passando de despesa em ativos financeiros (despesa não efetiva) para despesa em transferências de capital (despesa efetiva), dando sequência à recomendação do Tribunal de Contas. Esta alteração metodológica no registo contabilístico vem ao encontro das boas práticas de gestão financeira. Em 2020, a despesa do Fundo de Resolução foi de 1035 M€, tendo sido registada como despesa em ativos financeiros durante o ano e na execução provisória, mas sendo reclassificada para despesa com transferências de capital no âmbito da CGE/2020. Em 2021, a despesa situou-se em 429 M€, tendo o seu financiamento sido obtido integralmente junto de sociedades financeiras. Este pagamento ao Novo Banco foi então registado como transferência de capital (despesa efetiva, portanto), em vez da forma prevista na POE/2021 (que era despesa em ativos financeiros de sociedades financeiras). Recorde-se que a AR rejeitara esta forma de pagamento ao Novo Banco durante a votação da POE, em novembro de 2020. Com efeito, o orçamento do Fundo de Resolução aprovado na lei do OE/2021 não contemplava dotação orçamental direcionada para o Novo Banco sob a forma de ativos financeiros nem sob a forma de transferências de capital. Para consumir a capitalização, registou-se a despesa como transferência de capital, sendo a dotação total do Fundo em despesa efetiva reforçada no montante necessário para a acomodar, através da realização de alterações orçamentais da competência do Governo (basicamente, compensando a elevação desse teto reduzindo o de outras entidades colocadas no mesmo programa orçamental (o das Finanças). Desta forma, o Governo respeitou a recomendação do Tribunal de Contas e encontrou um processo contabilístico alternativo ao reprovado pelo Parlamento para efetuar a capitalização pública do banco. A Tabela 17 detalha a receita e a despesa do Fundo de Resolução em 2020 (execução provisória e CGE) e 2021 (Proposta de lei, OE aprovado e execução provisória).

Tabela 17 – Conta do Fundo de Resolução em 2020 e 2021
(em milhões de euros)

	2020	2021		
		POE/2021	OE/2021	CGE/2021
1. Rendimentos de propriedade	12	50	50	0
2. Transferências correntes do Estado	179	179	179	93
3. Outras receitas correntes	0	-	-	2
4. Transferências de capital provenientes do Estado	-	-	-	94
5. Transferências de capital provenientes de sociedades financeiras	200	211	211	211
6. Receita efetiva (1+2+3+4)	391	440	440	400
7. Passivos financeiros provenientes do Estado	850	-	-	-
8. Passivos financeiros provenientes de sociedades financeiras	-	275	275	429
9. Saldo da gerência anterior	29	-	-	7
10. Receita total (5+6+7+8)	1 270	715	715	835
11. Aquisição de bens e serviços	0	1	1	0
12. Juros	99	102	102	177
13. Outras despesas correntes	0	1	1	0
14. Transferências de capital para sociedades financeiras	1 035	-	-	429
15. Transferências de capital para instituições europeias	128	135	135	133
16. Despesa efetiva (10+11+12+13+14)	1 262	238	238	739
17. Ativos financeiros em sociedades financeiras	0	477	0	0
18. Despesa total (15+16)	1 262	715	238	739
19. Saldo (receita efetiva - despesa efetiva)	-871	202	202	-340

Fontes: Base de dados SIGO e cálculos da UTAO.

(12) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2019-2020). Esta renda foi escriturada na despesa de 2019 pelo Ministério da Defesa e na receita de 2020 pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). O ajustamento consistiu em retirar esta receita a 2020, o que afeta o saldo global.

(13) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2020-2021). Esta renda, devida à DGTF, foi escriturada na despesa de 2021 pelo Ministério da Defesa, mas respeita ao ano de 2020. O ajustamento consistiu em acrescentar esta receita a 2020.

(14) Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G). Exclusão da receita recebida em 2021 no montante de 410 M€, a qual não se encontrava no orçamento inicial da Autoridade Nacional de Comunicações. Esta receita tem um carácter pontual e não repetível, afetando a comparabilidade homóloga da rubrica onde foi registada (taxas diversas).

A apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para tornar comparável no biénio 2020-2021 os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

Tabela 18 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais	
				2020	2021	2020	OE/2021
Saldo global não ajustado				-11 634	-8 643	-11 634	-11 153
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-182	-337	-182	-377
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	182	337	182	377
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-32	-8	-32	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-60	-4	-60	-93
Linearização dos juros da dívida pública	(4)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(5)	SFA	Despesa	0	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(6)	Estado	Despesa	0	0	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(7)	Estado	Receita	-167	0	-167	0
Diferente perfil intranual de recebimento dos dividendos do Banco de Portugal	(8)	Estado	Receita	0	0	0	0
Diferente perfil intranual de reembolsos de IRC	(9)	Estado	Receita	0	0	0	0
Diferente perfil intranual de reembolsos de IVA	(10)	Estado	Receita	0	0	0	0
Transferências do Fundo de Resolução para o Novo Banco	(11)	SFA	Despesa	1 035	429	1 035	0
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2019 e pela DGTF em 2020	(12)	Estado	Receita	-70	0	-70	0
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2020 e pela DGTF em 2021	(13)	Estado	Receita	116	-116	116	0
Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G)	(14)	Estado	Receita	410	0	410	0
Efeito líquido dos ajustamentos				1 232	301	1 232	-93
Saldo global ajustado				-10 402	-8 342	-10 402	-11 246

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos com um valor negativo (positivo) na receita diminuem (melhoram) o saldo global das AP. Na despesa, os ajustamentos com um valor positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo global das AP. Logo, as células com valor positivo (negativo) nestas colunas têm efeito positivo (negativo) no saldo global das AP, i.e., melhoram-no (pioram-no). (*) Operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas por se tratar de transferências que consolidam dentro do perímetro, mas com impacto no nível de receita e/ou despesa de cada um dos subsectores.

6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

6.1 O conceito “instrumentos não convencionais de controlo da despesa”

195. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas, os chamados instrumentos convencionais e os não convencionais. A sua utilização traz incerteza sobre a verdadeira restrição orçamental de cada unidade orgânica do sector a elas sujeita e coloca-as a trabalhar no interior dos respetivos espaços de possibilidades de produção (ineficiência na afetação de recursos).

196. Na classificação da UTAO, integram os instrumentos convencionais as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotação de despesa. Encontram-se inscritas nas leis do Orçamento do Estado e nos decretos-lei de execução orçamental, para as quais a libertação de dotação para cabimentar despesa depende de decisão discricionária do Ministério das Finanças ao nível político. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas no Ministério das Finanças, as cativações e a reserva orçamental em cada programa orçamental. A dotação provisional e as cativações têm longa tradição na gestão financeira pública, sendo as outras mais recentes.

197. Para além destes instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita não convencional. Trata-se do conjunto de normas jurídicas, também estas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que visam restringir o aumento da despesa com pessoal e aquisição de serviços, mas que, simultaneamente, retiram competências de gestão corrente, naqueles domínios, aos gestores e decisores das empresas e dos serviços públicos, transferindo-as para vários membros do Governo.

198. A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Esta designação colheu inspiração terminológica na política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretores, reservas cambiais e comunicação institucional). Os instrumentos não convencionais para controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos referidos no parágrafo 196 acima, razão pela qual se estabeleceu esta analogia terminológica com a política monetária.

6.2 As normas problemáticas

199. Nesta secção elenca-se o conjunto de normas jurídicas que têm vindo a concretizar os referidos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Estas normas encontram-se vertidas na legislação orçamental que regula a execução da despesa e têm vindo a ser aprovadas, sucessivamente, ao longo dos anos.

6.2.1 Disposições legais vigentes em 2020/2021

200. A Tabela 19 apresenta o encadeamento cronológico das normas jurídicas que concretizam a utilização dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa, para os anos 2020 e 2021: Lei do OE/2020 ([Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)), PPL do OE/2021 ([Proposta de Lei n.º 61/XIV/2 – Aprova o OE/2021](#)), Lei do OE/2021 ([Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro 2020](#)) e Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2019 (DLEO/2019) — vigente em 2021 — ([DL n.º 84/2019, de 28 de junho](#)).

**Tabela 19 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental:
Lei do OE/2020, PPL OE/2021, Lei do OE/2021 e DLEO/2019**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	Lei do OE/2020	PPL OE/2021	Lei do OE/2021	DLEO/2019 ¹ (vigente em 2021)
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial"	50.º	44.º	59.º	152.º 153.º 154.º 157.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	64.º	53.º	69.º	–
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	66.º	55.º	71.º	49.º (SEE)
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	67.º	56.º	72.º	–

Fontes: UTAO, baseada na consulta e na comparação entre os diplomas legais identificados na tabela. | Notas: 1) Este Decreto-Lei, concebido para executar o OE/2019, foi mantido em vigor durante a execução dos OE/2020 e OE/2021, uma vez que não foi substituído por qualquer outro para a execução orçamental dos anos 2020 e 2021 e continha uma disposição que o mantinha em vigor até ser expressamente revogado.

201. Em 2021 manteve-se em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos. As normas concretas que a UTAO classifica como instrumentos não convencionais de controlo da despesa encontram-se elencadas na Tabela 19 acima.

202. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada no artigo 59.º da LOE/2021, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. Esta norma remete para o Decreto-Lei de Execução Orçamental as condições em que as pessoas coletivas públicas e as empresas do sector público empresarial podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo.²⁰ A referida remissão para o DLEO/2019 (vigente em 2021) faz depender a contratação destes trabalhadores, entre outros requisitos, de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo que pretende efetuar o recrutamento bem como de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de finanças e administração pública. São nulas as contratações de trabalhadores que violem estes preceitos. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2021.

203. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na Lei Orçamental de 2021, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2020. O Artigo 69.º da Lei do OE/2021 mantém em vigor, em 2021, o artigo 64.º da Lei do OE/2020, procedendo apenas às alterações necessárias à sua aplicação em 2021. Como regra, estabelece que, em 2021, os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019, mesmo que o orçamento aprovado pela AR tenha em 2021 uma dotação superior ao montante pago em 2019. Também contém regra ao nível de cada contrato: os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2021, venham a renovar-se ou celebrar-se, com objeto idêntico ao contrato vigente em 2019, também não podem ultrapassar o montante pago em 2019. Ademais, a celebração de novo contrato com objeto diferente de contrato vigente em 2019 carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.²¹ Por fim, esta norma contempla uma cláusula discricionária, permitindo que, em situações excecionais e após aprovação do membro do Governo responsável pela área sectorial, o membro do Governo responsável pela área das Finanças possa autorizar a dispensa dos preceitos acima referidos.²²

²⁰ Encontram-se excecionados os membros dos órgãos estatutários e os trabalhadores de instituições de crédito integradas no SEE e qualificadas como entidades supervisionadas significativas bem como as suas participadas que se encontrem em relação de controlo ou de domínio e que integrem o SEE.

²¹ O artigo 69.º da LOE/2021 remete para o artigo 64.º da LOE/2020, que limita aos valores pagos em 2019.

²² O artigo 64.º da Lei do OE/2020 define algumas exceções às quais acrescem outras introduzidas pelo artigo 69.º da Lei do OE/2021, nomeadamente no âmbito da execução do Portugal 2030, do Programa de Estabilização Económica e Social, da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

A não verificação destes preceitos implica a nulidade dos atos. Esta norma foi aprovada sem alterações substantivas face à PPL OE/2021.

204. A aquisição de serviços cujo objeto sejam estudos, pareceres, projetos e consultoria também se encontrou restringida em 2021. A aquisição ao sector privado de serviços cujo objeto seja estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria (ou outros trabalhos especializados), incluindo a renovação de contratos em vigor, encontrava-se restringida a situações excecionais devidamente fundamentadas e que não pudessem ser realizadas através dos recursos próprios da entidade contratante, dependendo sempre de autorização do membro do Governo da área sectorial. Nos casos em que estivesse em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas tinham também ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.). Nos casos em que esteve em causa a aquisição de serviços jurídicos, foi necessário obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Estas obrigações acrescem às demais consultas obrigatórias previstas na lei.²³ A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2021.

205. Por fim, a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou avença encontrava-se dependente de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública. Apesar de o artigo 72.º da Lei do OE/2021 definir algumas exceções, trata-se de uma regra que abrangia muitas decisões de gestão corrente, prejudicando a eficácia e a eficiência dos serviços públicos. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2021. A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos.

6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais

206. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e vem sendo repetida todos os anos sem mudanças significativas. Estas normas jurídicas têm vindo a ser inscritas nos documentos orçamentais ao longo dos anos, sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. Nada de essencial tem mudado em cada um destes instrumentos. Deve sublinhar-se que a substância das restrições prosseguiu até à atualidade, estando inscritas na LEO/2023. Os parágrafos seguintes evidenciam a evolução até hoje.

207. Num primeiro patamar, as limitações impostas à aquisição de serviços são um instrumento utilizado há largos anos, e desde 2016 é aplicado de forma encadeada impondo tetos nominais anuais que se revelam cada vez mais restritivos:

- Entre 2011 e 2015, as Leis do OE impuseram reduções transversais à despesa efetuada com contratos de aquisição de serviços (que se renovassem ou fossem celebrados com idêntico objeto ou contraparte de contrato vigente no ano anterior) em termos análogos à redução remuneratória anual aplicada aos trabalhadores das AP. Mais ainda, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, dependia de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consistia na prestação de serviços de consultoria técnica;
- Desde a LOE/2016, passaram a ser impostos tetos nominais que limitam a despesa global em aquisição de serviços, bem como a de cada um dos contratos, de forma anual e encadeada, em que os valores a pagar no ano t não podem ultrapassar os pagos no ano $t-1$:

$$\text{Valor a Pagar}_t \leq \text{Valor Pago}_{t-1}$$
- A implicação prática desta recorrência é que o teto em 2022 (2021, 2020,... até 2016) para a cabimentação é a despesa paga em 2015, sem qualquer correção monetária. A LOE/2023

²³ O artigo 71.º da Lei do OE/2021 define algumas exceções, incluindo despesa relacionada com a execução da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

introduziu a correção de 2% face à despesa paga no ano anterior (ou seja, a de 2015 por causa da recorrência da regra), ainda assim claramente abaixo da inflação acumulada desde 2015;

- Em linha com a disposição vigente em anos anteriores, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, depende de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consiste na prestação de serviços de consultoria técnica. Portanto, para os gestores públicos, a regra tem sido: não celebrar nem renovar contratos. Se precisarem mesmo de o fazer, têm que desencadear processo burocrático e político de exceção. A ultrapassagem destas restrições só é possível com autorização política da área de tutela e da área das Finanças.

208. Exibem-se neste parágrafo as disposições que prosseguiram em 2021 a regra de tabelar a despesa nominal em aquisições de serviços acima explicada. As restrições impostas à aquisição de serviços têm vindo a tornar-se mais restritivas desde 2016, uma vez que replicam uma regra nominal aplicada em cadeia anual. Os limites nominais anuais não têm acompanhado a evolução nominal dos preços nem as inovações na tecnologia de produção dos serviços. Com efeito, este condicionamento tem vindo a ser aplicado à globalidade dos encargos de cada entidade com contratos de aquisição de serviços, mas também a contratos individuais. A título de exemplo, a aplicação do art. 69.º da Lei do OE/2021 (efetuando as necessárias alterações, uma vez que remete para o artigo 64.º da Lei do OE/2020) determinou:

1 — Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019.

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2021, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.

3 — A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em 2019 carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.

4 — Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das Finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.

209. Desde 2011 está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja consultoria técnica, estudos, pareceres e projetos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, designadamente no que diz respeito a contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica, encontra-se dependente de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública desde a lei que aprovou o OE para 2011 (art. 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 30 de dezembro). A regra é: gestores não têm autonomia para celebrar estes contratos. A exceção é possível mediante decisão casuística de membros do Governo precedida de processo administrativo; novamente, ingerência política em atos de gestão corrente das unidades orgânicas das AP e do sector empresarial. A partir de 2017, esta restrição foi ainda alargada à aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres e projetos.

210. Um segundo tipo de instrumentos não convencionais de controlo da despesa prende-se com as limitações impostas à contratação (e remuneração) de recursos humanos, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas. Desde o período de emergência financeira que têm vindo a ser aplicadas regras de controlo sobre os recursos humanos

que servem o sector público. Presentemente as maiores limitações à gestão de recursos humanos no sector público são:

- **Proibição de celebrar contratos com novos trabalhadores por tempo indeterminado e a termo.** Só com autorização do membro do Governo de que depende o serviço e dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, precedida de processo administrativo, é possível superar, caso a caso, esta proibição; identificaram-se restrições à contratação de pessoal desde, pelo menos, 2010 (cf. art. 18.º da LOE/2010);
- **Proibição da celebração de acordos de cedência de interesse público por entidades abrangidas pela Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) com trabalhador de entidade excluída do âmbito de aplicação objetiva da mesma lei.** Esta é a regra, mais uma que limita a esfera de autonomia das equipas de gestão. Tal como as demais, admite exceções, pela pena de três membros do Governo em decisões casuísticas: tutela, Administração Pública e Finanças. Esta restrição existe desde 2012;
- **Proibição de substituir trabalhadores no Sector Público Empresarial (SPE) por trabalhadores experientes.** A autonomia das equipas de gestão só lhes permite efetuar estas substituições se o trabalhador a entrar for posicionado no escalão remuneratório inicial da respetiva carreira. Ora, na prática, quase ninguém com qualidade diferenciada e experiência aceitará tal salário. Também se exige que o custo anualizado do novo trabalhador seja igual ou inferior ao custo anualizado do trabalhador substituído. A derrogação deste duplo constrangimento só é possível com a tripla autorização política referida no *item* anterior;
- **Proibição de substituir trabalhadores no SPE que acarrete aumento do número total de trabalhadores da empresa (quadro de pessoal), ou aumento nos gastos totais com pessoal face ao ano anterior.** Tal como nos casos anteriores, a regra pode ser afastada casuisticamente mediante intromissão política na gestão da instituição pública, precedida de processo administrativo: autorização política do execionamento a cargo da tutela e dos membros do Governo das áreas da Administração Pública e das Finanças.

211. A substituição de trabalhadores no SPE encontra-se especialmente limitada desde 2019. O DLEO/2019, que se manteve em vigor até 2021, introduziu duas restrições novas quanto à substituição de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora. Nestes casos, o trabalhador a contratar tem de ser obrigatoriamente posicionado na base da carreira. Mais ainda, deste recrutamento não pode resultar um aumento dos gastos com o pessoal face ao ano anterior. É ainda exigível que a entidade tenha o seu Plano de Atividade e Orçamento aprovado, ou, não sendo o caso, que tenha sido ultrapassado o prazo definido para a sua aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças.

6.3 Efeitos indesejáveis na qualidade dos bens e serviços prestados pelo sector público

212. O objetivo desta secção é identificar a falta de utilidade dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa e os efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados pelo sector público. Alguns dos instrumentos não-convencionais limitam a despesa máxima abaixo dos tetos aprovados pelo Parlamento. Quase sempre o Parlamento aprova os tetos que vêm nos mapas contabilísticos da POE. Se a intenção for limitar a despesa, então por que é que o proponente dos OE não se limita a fazer isso mesmo nos mapas que envia para a AR? Seria muito mais transparente e rigoroso na fixação das restrições orçamentais individuais. Todos os instrumentos não-convencionais limitam a autonomia das equipas de gestão. A inevitabilidade de apelar a exceções a este espartilho exige a intromissão do poder político executivo nos atos de gestão corrente das entidades públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões triviais da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

213. Os objetivos quantitativos dos instrumentos não-convencionais (tal como dos convencionais) são conter a contratação de trabalhadores para o sector público e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: pessoal e aquisição de serviços. As normas jurídicas supra referidas têm finalidades quantitativas: conter o crescimento do número de trabalhadores, e travar a progressão da des-

pesa com pessoal e serviços produzidos fora das AP. Para estes efeitos, o Executivo centraliza os mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e nas áreas da Administração Pública e das Finanças. Contudo, esta é uma forma muito ineficiente de conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, uma vez que esse objetivo deveria antes ser assegurado através das dotações inscritas nos mapas orçamentais aprovados pela AR. Com efeito, as normas identificadas nas secções anteriores sobrepõem-se às dotações aprovadas. É como se as ignorassem. Trata-se de uma prática opaca. Os mecanismos de exceção, tendo desfecho incerto no tempo e no sentido da decisão política tripartida, tornam a restrição orçamental das tutelas e das suas equipas de gestão incerta até ao fecho de contas, todos os anos. Com isto, o País desperdiça capacidade de gestão na generalidade dos serviços e organismos das AP e nas empresas públicas, bem como qualidade nos bens e serviços deles recebidos. As unidades orgânicas perdem flexibilidade no ajustamento dos recursos disponíveis para produzir os bens e serviços que fornecem. Os próximos parágrafos desenvolvem a explicação dos efeitos nocivos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública.

214. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas. A eficiência e a eficácia operacional de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que tenha sido imposto pelo OE aprovado. Por exemplo, as mudanças exigíveis às organizações, sejam elas públicas ou privadas, podem demandar uma resposta acrescida imposta pela transformação digital ou pela transição energética. A título ilustrativo, estas mudanças poderão exigir novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou gastar mais recursos financeiros no ano t na rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-1$. De igual forma, se um gestor pretender aumentar a qualidade de um serviço que vem sendo adquirido de forma contínua, tal não envolve qualquer mudança no objeto da contratação, e, por este motivo, encontra nestas normas um obstáculo à sua ação, condicionando a forma como presta os seus serviços. Ater-se apenas aos custos e ignorar os benefícios não é uma atitude inteligente. A quantificação da ineficiência económica na produção pública é difícil de quantificar, mas é inegável a sua existência. As restrições descritas na Secção 6.2 empurram a entidade pública para o interior do espaço delimitado pela sua fronteira de possibilidades de produção.

215. A eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento, seja a despesa nas rubricas pessoal e aquisição de serviços, seja a despesa total da entidade pública. Acresce que a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado do instrumento convencional chamado cativação, imposto pelas sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental. Sendo uma rubrica sujeita a cativações e a restrições não-convencionais, a gestão das entidades públicas é duplamente obstaculizada.

216. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em determinados tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estas duas rubricas, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos a cativações convencionais e a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Para 2021, estas restrições constam dos artigos 71.º e 72.º, respetivamente, da Lei do OE/2021. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 71.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode entender-se um princípio de preferência à execução *in-house* relativamente à contratação externa, sobretudo no caso de atividades recorrentes da entidade pública. Porém, esta preferência atribuída à execução de serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes esbarra nas medidas que restringem o recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há vários anos, como se mostrou na Subsecção 6.2.2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for autorizada por três responsáveis políticos: os membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

217. Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações necessárias e a materialidade da despesa em causa. Os processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente pequenos, por exemplo, a contratação de um colaborador para substituir um trabalhador indiferenciado que iniciou uma baixa médica ou licença parental, gerando uma desproporcionalidade gritante entre o objetivo a atingir, por um lado, e a carga administrativa exigível e a tempestividade da decisão, por outro.

218. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos, com resultado incerto e, não raramente, absorvem recursos afetos à missão das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem um serviço de nível inferior ao que teriam sem estas normas. A intromissão política para autorizar, casuisticamente, exceções a estes instrumentos não-convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e um conjunto de tarefas burocráticas levadas a cabo pela entidade interessada e vários serviços na dependência desses membros do Governo. São eles o ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. Nenhum destes membros do Governo decide sem Informações preparadas por Serviços que os apoiam, da unidade orgânica que solicita a exceção às entidades coordenadoras dos programas orçamentais, à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, à DGO e, nos casos de serviços jurídicos e informáticos, às entidades com dever de emitir parecer prévio. Muitas vezes, as entidades pedem informações entre si ou a outras, alongando ainda mais os processos administrativos. Com frequência, o exercício económico chega ao fim e o processo de autorização caduca sem que haja decisão política. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

- São um travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada na Administração Pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;
- Exigem mais recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades da missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- Desmotivam os gestores públicos; e,
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado. As dotações que a Assembleia da República aprova não são a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, e, a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial com intromissão política na gestão corrente das instituições.

7 Dívida financeira pública e privada

219. Neste capítulo apresenta-se a evolução da dívida pública apurada segundo dois conceitos: a dívida direta do Estado e a dívida de Maastricht. No caso da dívida direta do subsector Estado, esta é apurada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de *Maastricht* (dívida de *Maastricht*) é apurada pelo Banco de Portugal, de acordo com os critérios estatísticos uniformizados a nível do Eurostat. Estes dois conceitos de dívida pública distinguem-se, essencialmente, no âmbito sectorial e no grau de consolidação que se lhes encontra subjacente. Com efeito, a dívida direta apenas regista a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* inclui todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas. Por outro lado, a dívida direta não é consolidada do crédito concedido nem do crédito obtido pelo subsector Estado junto dos restantes subsectores, enquanto a dívida de *Maastricht* exclui esses passivos financeiros emitidos por subsectores das Administrações Públicas que sejam detidos por outros subsectores. No entanto, importa salientar que estes dois conceitos de dívida pública não incluem as dívidas não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas. Para colmatar esta lacuna, a UTAO apresenta tal informação em capítulo autónomo (Capítulo 8), com o objetivo de habilitar os leitores com uma visão mais abrangente do conjunto de responsabilidades, financeiras e não-financeiras, que compelem o sector das Administrações Públicas.

7.1 Dívida direta do Estado

220. Em 2021 registou-se um movimento de recomposição no stock da dívida direta contrário ao registado em anos anteriores, com um decréscimo do peso da dívida titulada a médio e longo prazos e um aumento do peso da dívida titulada a curto prazo. O peso global da dívida às organizações internacionais aumentou ligeiramente, tendo em conta os empréstimos SURE e PRR contratualizados em 2020 e 2021. Em termos globais, registou-se um ligeiro aumento da maturidade média do stock da dívida. A gestão da dívida pública direta do Estado encontra-se regulada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), sendo as operações financeiras realizadas pelo IGCP, E.P.E.. A dívida direta do Estado é, essencialmente, composta por dívida titulada, dívida a retalho detida pelo sector institucional Famílias e dívida detida pelas instituições internacionais decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e dos Empréstimos SURE e PRR contratualizados em 2020 e 2021 com a UE — (Tabela 20).²⁴ No tocante à dívida titulada, em 2021 registou-se uma diminuição dos títulos com maturidades de médio e longo prazos. As emissões de dívida pública fundada de Obrigações do Tesouro, efetuadas pelo IGCP, E.P.E em 2021, conduziram a um aumento do saldo, mas não do peso, destes títulos no final do ano. Ainda assim, a maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos aumentou substancialmente em 2021, ascendendo a 14,2 anos (10,0 anos em 2020).²⁵ Refira-se que, durante 2021, e beneficiando de taxas de juro relativamente baixas, para o que contribuiu o programa de compras de ativos por parte do BCE, verificou-se um aumento das emissões nos prazos mais longos, tendo as emissões com mais de nove anos representado 83% do total, rácio que compara com 59% em 2020. Por seu lado, a dívida titulada de curto prazo registou um aumento do stock e do seu peso face ao total da dívida direta (+1,6 p.p.). Relativamente à dívida não titulada, essencialmente constituída por Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, verificou-se uma muito ligeira redução do seu peso no

²⁴ A dívida pública encontra-se desagregada nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos, e títulos. No que respeita à dívida titulada, esta pode ser transacionada entre investidores. Relativamente aos Certificados de Aforro e do Tesouro, estes pertencem à categoria "numerário e depósitos", os quais são um passivo financeiro do IGCP, E.P.E. e um ativo para o sector institucional "Famílias", entrando na definição do agregado monetário M3 praticado na área do euro. Excluindo o caso dos Bilhetes do Tesouro, os valores da Tabela 20 exprimem o valor nominal dos instrumentos emitidos, i.e., o valor que o IGCP, E.P.E. terá de reembolsar aquando da sua maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são registados nesta tabela de acordo com o valor que o IGCP, E.P.E. recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP, E.P.E. irá reembolsar na maturidade se a taxa de juro implícita na rentabilidade ou *yield* do título no momento do leilão for negativa (positiva). Assim, a diferença entre o valor descontado no dia da emissão e o valor nominal a pagar no dia do reembolso corresponde ao juro "pago" (caso se trate de um título com uma taxa de juro negativa pode ser interpretado como um valor "recebido").

²⁵ De acordo com a definição que consta na Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), a dívida fundada refere-se à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

stock de dívida pública detido pelo sector institucional Famílias, de 11,1% em 2020 para 10,9% em 2021. De acordo com a informação constante no relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2021 situou-se em 7,7 anos (7,8 anos em 2018, 7,5 anos em 2019 e 7,4 anos em 2020), suavizando a tendência de redução registada em anos anteriores. Excluindo os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta aumentou para 7,01 anos no final de 2021 (6,4 anos no final de 2020).

Tabela 20 – Dívida direta do subsector Estado
(em milhões de euros e em percentagem)

	Stock em 31 de dezembro (M€)					Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Titulada	150 157	161 550	168 032	181 871	188 674	67,8	67,7	8,2	3,7	13 838	6 803
Curto prazo	20 103	22 211	22 657	19 433	24 571	7,2	8,8	-14,2	26,4	-3 224	5 138
Médio e longo prazo	130 054	139 338	145 376	162 437	164 103	60,5	58,9	11,7	1,0	17 062	1 666
Não titulada	31 051	32 381	33 352	33 403	33 885	12,4	12,2	0,2	1,4	51	482
Certificados de Aforro	11 941	11 872	12 020	12 220	12 469	4,6	4,5	1,7	2,0	199	249
Certificados do Tesouro	15 033	16 418	17 049	17 562	17 849	6,5	6,4	3,0	1,6	513	287
Outra	4 077	4 091	4 283	3 621	3 568	1,3	1,3	-15,4	-1,5	- 661	- 54
Empréstimos oficiais	57 056	51 628	49 628	52 628	55 390	19,6	19,9	6,0	5,2	3 000	2 762
Empréstimos SURE (UE)	-	-	-	3 000	5 411	1,1	1,9	-	80,4	3 000	2 411
Empréstimos PRR (UE)	-	-	-	-	351	-	0,1	-	-	-	351
Assistência Financeira (PAEF)	57 056	51 628	49 628	49 628	49 628	18,5	17,8	0,0	0,0	0	0
Dívida direta total	238 263	245 558	251 012	268 316	278 490	100,0	100,0	6,9	3,8	17 304	10 173
<i>Por memória:</i>											
Transaccionável	145 512	152 998	157 358	173 891	170 570	64,8	61,2	10,5	-1,9	16 532	-3 320
Não Transaccionável	92 751	92 957	94 278	94 840	108 459	35,3	38,9	0,6	14,4	562	13 619
Euro	228 996	241 542	246 751	264 400	275 506	98,5	98,9	7,2	4,2	17 649	11 106
Não euro	9 267	4 017	4 261	3 916	2 984	1,5	1,1	-8,1	-23,8	- 345	- 933
Contas margem	528	397	624	415	540	0,2	0,2	-33,6	30,3	-209	126

Fontes: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento (CGE/2017-2021), relatório anual do IGCP, E.P.E. e cálculos da UTAO.

221. As principais agências de notação financeira mantiveram o rating e a perspetiva da República Portuguesa, classificada em grau de “investimento” desde o final de 2018. A República Portuguesa terminou o ano de 2021 mantendo o seu nível de notação financeira pelas principais agências. A agência *Standard&Poor's* manteve o *rating* em BBB (desde março de 2019) e o *outlook* estável, bem como a *FITCH*, que manteve o *rating* e o *outlook* ao longo do ano em BBB | Estável. No mesmo sentido, também a *DBRS* manteve o *rating* e o *outlook* da República Portuguesa [BBB(high) | Estável], nos dois intervalos de avaliação anuais. Por seu lado, a *Moody's* melhorou o *rating* em setembro de 2021, subindo a notação, de Baa3 para Baa2, e atribuindo um *outlook* estável. Assim, no final de 2021 a República Portuguesa registava uma melhoria da sua notação financeira pela *Moody's* e um *outlook* estável pelas restantes agências de notação financeira.

222. As Obrigações do Tesouro (OT) constituem o principal instrumento de financiamento da dívida direta, logo seguido dos empréstimos oficiais ao abrigo do PAEF. Em 2021, foi iniciada a contratualização de empréstimos PRR com a UE. As emissões de OT ao longo de 2021 ascenderam a 19 376 M€, tendo sido amortizados 12 599 M€ destes títulos (valores nominal) — Tabela 21. No tocante aos restantes instrumentos de dívida, salienta-se que os montantes mais elevados de emissões e amortizações correspondem aos instrumentos de curto prazo: Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC), Bilhetes do Tesouro e Certificados do Tesouro. Em 2021, foram contratualizados empréstimos com a UE ao abrigo do SURE, no montante de 2407 M€ (com um stock de 5411 M€ no final de 2021), e o primeiro empréstimo ao abrigo do PRR no montante de 351 M€.

Tabela 21 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2021

(em milhões de euros)

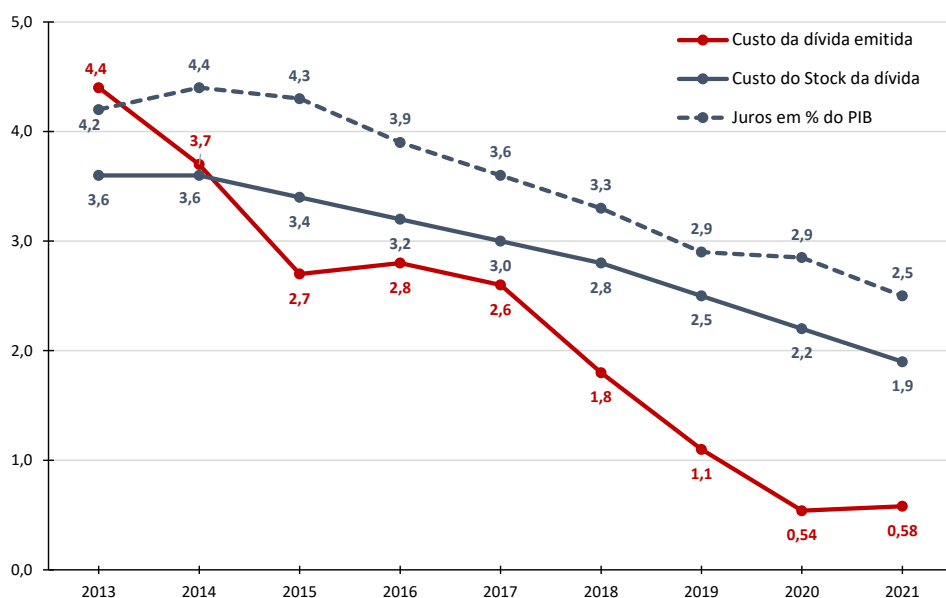
	Por memória			Fluxos durante 2021			31 Dez. 2021
	31 Dez. 2018	31 Dez. 2019	31 Dez. 2020	Emissões	Amortizações	Outros	
Dívida direta	245 558	251 012	268 316	60 725	49 653	-900	278 490
<i>Da qual:</i>							
Obrigações do Tesouro	125 095	130 887	148 294	19 376	12 599	-627	154 443
ORTV	7 950	7 950	7 950	-	3 450	-	4 500
Bilhetes do Tesouro	13 660	11 983	11 453	10 057	15 044	-	6 467
Empréstimos SURE	-	-	3 000	2 407	-	4	5 411
Empréstimos PRR	-	-	-	351	-	-	351
Empréstimos PAEF	51 628	49 628	49 628	835	-	-835	49 628
Certificados de Aforro	11 872	12 020	12 220	873	624	-	12 469
Certificados do Tesouro	16 418	17 049	17 562	4 622	4 335	-	17 849
CEDIC	7 595	9 720	7 046	21 376	10 898	-	17 524
MTN (euro)	2 270	2 270	2 270	-	205	5	2 070
MTN (moeda não euro)	4 017	4 261	3 916	-	1 387	455	2 984

Fontes: Boletim mensal do IGCP, relatório anual do IGCP e cálculos da UTAO. | Notas (i) Os montantes exprimem os valores nominais dos instrumentos, exceto no caso dos Bilhetes do Tesouro, que se encontram em valor descontado (vide nota de rodapé 24). (ii) A coluna "Outros" incluiu essencialmente mais-valias e menos-valias, bem como variações cambiais. (iii) As siglas ORTV, CEDIC e MTN correspondem, respetivamente, às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável, aos Certificados Especiais de Dívida Pública e às Medium Term Notes.

223. O custo de financiamento da República Portuguesa diminuiu em 2021, quer relativamente ao stock da dívida, quer em termos marginais. Em 2021, Portugal manteve a trajetória descendente no seu custo de financiamento. Com efeito, a taxa de juro implícita da dívida fixou-se em 1,9% (2,2% em 2020) e o custo marginal de financiamento, ponderado por montante e maturidade, manteve-se próximo do ano anterior (0,54% em 2020 e 0,58% em 2021) — Gráfico 35. O peso dos juros face ao PIB Português registou uma descida de 0,4 p.p. do PIB, motivada pelos contributos da redução dos juros pagos e do crescimento do PIB nominal.

Gráfico 35 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado

(em percentagem e em % do PIB)



Fonte: Relatório anual do IGCP (2019-2021) e cálculos da UTAO.

7.2 Dívida pública de Maastricht

224. Esta secção detalha a evolução da dívida pública na ótica de Maastricht, tendo por referência um horizonte alargado. Mostra a contribuição dos fatores que explicam matematicamente a variação do

rácio da dívida pública no PIB nominal, bem como explica a evolução dos instrumentos que a compõem e a contribuição de cada subsector emissor para o montante em dívida no final do ano.

225. A dívida pública apurada na ótica de Maastricht foi de 125,5% do PIB no final de 2021, o que reflete uma redução de 9,4 p.p. face ao ano anterior. Esta descida reflete o contributo da recuperação do PIB nominal, bem como o da redução dos ativos em depósitos das Administrações Públicas. A descida do rácio da dívida pública foi determinado pelo “efeito dinâmico” (Tabela 22), no qual o efeito do PIB nominal (- 8,8 p.p.) foi mais forte que o efeito da taxa de juro (2,4 p.p.), bem como pelos ajustamentos défice-dívida (- 3,5 p.p.), essencialmente, devido à desacumulação de ativos em depósitos. O saldo orçamental primário situou-se em - 0,5% do PIB, pelo que d contribuiu para aumentar o peso da dívida pública no PIB.

Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal
(milhões de euros)

	INE e BdP			Variação 2021
	2019	2020	2021	
Dívida Pública (% do PIB)	116,6	134,9	125,5	-9,4
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-4,9	18,3	-9,4	-
2. efeito do saldo primário	-3,1	2,9	0,5	-2,4
3. efeito dinâmico (4+5)	-2,3	10,8	-6,4	-17,2
4. efeito taxa de juro	2,9	2,8	2,4	-0,4
5. efeito PIB nominal	-5,2	8,1	-8,8	-16,8
6. ajustamento défice-dívida	0,5	4,5	-3,5	-8,0

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: os números nesta tabela diferem dos que constam no relatório do MF com a CGE/2021 porque se baseiam nas estatísticas oficiais mais recentes sobre dívida e PIB (Banco de Portugal e INE, respetivamente). O efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à fórmula

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

em que b_t corresponde ao rácio da dívida pública no PIB nominal, sp_t é o saldo primário em percentagem do PIB nominal, a_t são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal, y_t é a taxa de crescimento nominal do PIB e i_t é a taxa de juro nominal implícita na dívida pública. Os índices inferiores t e $t-1$ designam os períodos em que as variáveis referidas são medidas. A dedução e a interpretação completa desta equação está disponível na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

226. Quanto ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2021, este situou-se em 253,7 mil M€, o que reflete o valor máximo da série estatística, quando aferido no final de cada ano.²⁶ Durante 2021, verificou-se uma desacumulação líquida de 8,3 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas (Tabela 23), descendo para 15,5 mil M€ no final de 2021. A variação dos ativos sob a forma de depósitos é uma das componentes incluídas no ajustamento défice-dívida no âmbito da decomposição da equação dinâmica da dívida pública.

Tabela 23 – Decomposição da dívida pública de Maastricht por instrumento
(milhões de euros e percentagem)

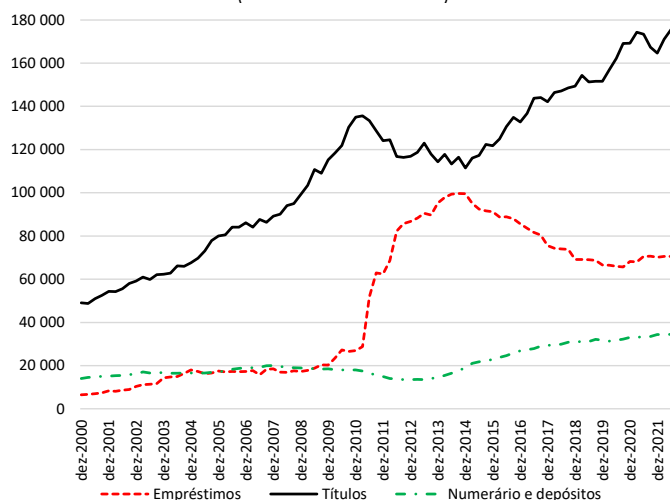
	Dívida de Maastricht (1)=2+3+4	Numerário e depósitos (2)	Empréstimos (3)	Títulos (4)	Dívida de Maastricht líquida de depósitos das AP (5)	Numerário e depósitos (6)=(2)/(1)	Empréstimos (7)=(3)/(1)	Títulos (8)=(4)/(1)	Dívida de Maastricht (9)=[(1)/PIB]	Ativos das AP sob a forma de depósitos (10)=[(1)-(5)]/PIB]
dez-2014	230 059	18 976	99 606	111 476	208 826	8,2	43,3	48,5	132,9	12,3
dez-2015	235 746	22 815	91 209	121 723	217 556	9,7	38,7	51,6	131,2	10,1
dez-2016	245 245	26 832	85 647	132 766	222 795	10,9	34,9	54,1	131,5	12,0
dez-2017	247 175	29 462	75 561	142 151	227 383	11,9	30,6	57,5	126,1	10,1
dez-2018	249 260	30 798	69 134	149 328	232 675	12,4	27,7	59,9	121,5	8,1
dez-2019	249 977	31 808	66 533	151 636	235 520	12,7	26,6	60,7	116,6	6,7
dez-2020	270 495	33 062	68 188	169 244	246 634	12,2	25,2	62,6	134,9	11,9
dez-2021	269 250	34 441	70 175	164 634	253 735	12,8	26,1	61,1	125,5	7,2
dez-2022	272 592	39 645	70 620	162 327	258 685	14,5	25,9	59,5	n.d.	n.d.

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Notas: A coluna 2 mostra o montante de dívida contraída sob a forma mais líquida. Os instrumentos mais representativos desta categoria são os Certificados do Tesouro e os Certificados de Aforro. A coluna 10 mostra a parcela da dívida bruta que está aplicada pelas AP em depósitos no sistema bancário. Portanto, a coluna 2 é um passivo e a coluna 10 um ativo das AP.

²⁶ Posteriormente, em 2022 verificou-se novo máximo da série estatística.

227. Em 2021, verificou-se uma interrupção na trajetória de subida do peso do instrumento títulos no stock da dívida pública de Maastricht a que assistia desde 2014. O valor nominal da dívida pública de Maastricht sob a forma de empréstimos aumentou de 68,2 mil M€ no final de 2020 para 70,2 M€ no final de 2021 (Gráfico 36), essencialmente, devido ao contributo do empréstimo *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)* no montante de 2,4 mil M€ na sequência da pandemia COVID-19. Com efeito, o peso dos empréstimos subiu de 25,2% no final de 2020 para 26,1% no final de 2021. Em sentido oposto, o peso do instrumento “títulos” desceu de 62,6% para 61,1%, de 2020 para 2021, respetivamente (Tabela 23). O instrumento “numerário e depósitos”, que inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, aumentou o peso de 12,2% para 12,8% no mesmo período.

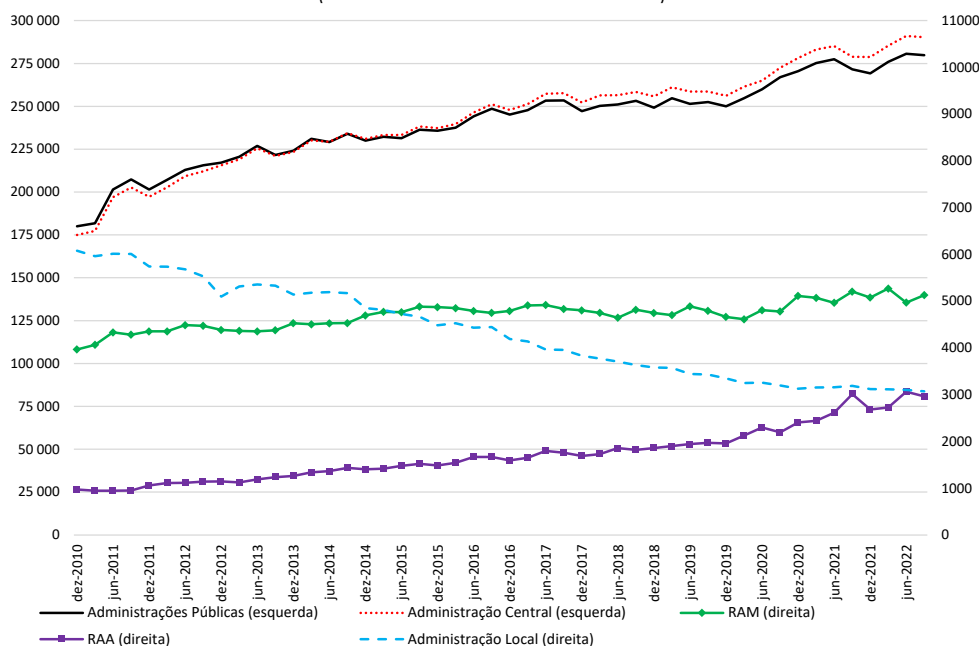
Gráfico 36 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

228. O stock da dívida da Administração Central, consolidado na ótica de Maastricht, ficou acima do montante da dívida de Maastricht das Administrações Públicas, o que reflete um aumento da dívida pública detida pelo subsector da Segurança social. A consolidação ocorre entre subsectores, ao nível do crédito concedido e do crédito obtido, subindo para 20,4 mil M€ (+ 2,0 mil M€ face ao final de 2020). Desde 2010 que genericamente se tem observado a um aumento da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em sentido oposto à descida verificada na Administração Local (Gráfico 37). Quanto à Região Autónoma da Madeira, esta evidenciou uma subida até 2015, tendo posteriormente registado uma estabilização próxima de 5 mil M€. No final de 2021, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas foi de 269,3 mil M€, o que reflete uma descida de 1,2 mil M€ durante o ano 2021. É de referir que a dívida de Maastricht do subsector da Administração Local (AdL) é constituída, fundamentalmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

Gráfico 37 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector
(em milhões de euros nos dois eixos)

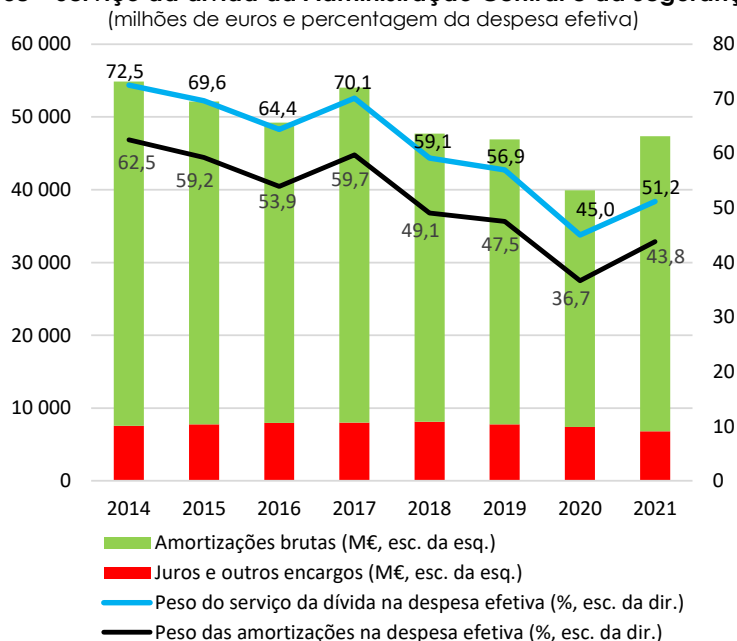


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública devida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas. A análise subjacente a este gráfico foca-se na evolução da dívida de cada subsector público, independentemente da fonte de financiamento, pelo que se apresenta a dívida de cada subsector/região não consolidada com os restantes subsectores.

7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva

229. O serviço da dívida pública reflete o valor dos recursos financeiros que o sector público absorve durante um determinado período de tempo (mês, trimestre ou ano) para pagar os encargos (juros, comissões, impostos), bem como os reembolsos do capital em dívida que atingem a maturidade durante esse período. A presente secção incide no conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, na ótica da contabilidade pública, devido ao detalhe da informação disponível. Consequentemente, os valores incluem os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do subsector Estado, bem como os encargos e as amortizações pagas por Serviços e Fundos Autónomos às instituições financeiras e às instituições da União Europeia. A dívida direta do Estado é gerida pelo IGCP, enquanto no caso da dívida contraída por uma parte dos Serviços e Fundos Autónomos, esta foi obtida junto do Tesouro (emissões do IGCP), das instituições financeiras e das instituições da União Europeia. Tendo como referência uma perspetiva de médio prazo, o peso do serviço da dívida na despesa efetiva caiu gradualmente entre 2014 e 2020 (Gráfico 38), tendo subido no ano 2021 para 51,2%. A subida em 2021 foi determinada pelo aumento no peso das amortizações, de 36,7% em 2020 para 43,8% em 2021.

Gráfico 38 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social



7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

230. No ano terminado no 3.º trimestre de 2022 verificou-se uma necessidade de financiamento da economia portuguesa de 1,2% do PIB, sendo o pior registo desde o ano terminado no 2.º trimestre de 2012. Para o contraste entre o excedente orçamental do sector público e a necessidade de financiamento do sector institucional famílias, contribuiu a subida da taxa de inflação durante o ano 2022, a qual ficou acima da previsão da POE/2022, afetando assimetricamente o sector público e o sector privado. Por subsector e tendo por referência os dados mais recentes do ano terminado no 3.º trimestre de 2022, o excedente orçamental das AP foi o máximo (capacidade de financiamento de 1,1% do PIB) da série estatística, por oposição à necessidade de financiamento do sector privado (-2,3% do PIB), que foi o mínimo desde o ano terminado no 1.º trimestre de 2009. No caso do sector institucional famílias, a necessidade de financiamento (0,2% do PIB) é o pior registo desde o ano 2008.

231. A presente análise ao financiamento da economia portuguesa foca-se no ano 2021, mas tem em consideração os dados entretanto observados até setembro de 2022 e divulgados pelo INE e pelo Banco de Portugal. As séries cronológicas que incluem os períodos posteriores a dezembro de 2021 foram utilizadas para construir os gráficos seguintes.

232. A trajetória do saldo orçamental das AP e da dívida pública deve ser avaliada em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, visto que o sector público e o sector privado se influenciam reciprocamente. A economia portuguesa apresentou uma capacidade de financiamento (0,5% do PIB) no ano 2021. O sector institucional das AP deu um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2021, de 2,9% do PIB. Contudo, é de salientar que em 2019 registou-se um contributo positivo das AP (0,1% do PIB), pela primeira vez desde o início da série estatística em 1995. Nesta análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa registou em 2021 capacidade de financiamento (Gráfico 39) no valor de 1,2 mil M€ (0,5% do PIB), desagregando-se entre uma necessidade de financiamento de 6,2 mil M€ no sector das Administrações Públicas e uma capacidade de financiamento de 7,4 mil M€ no sector privado.

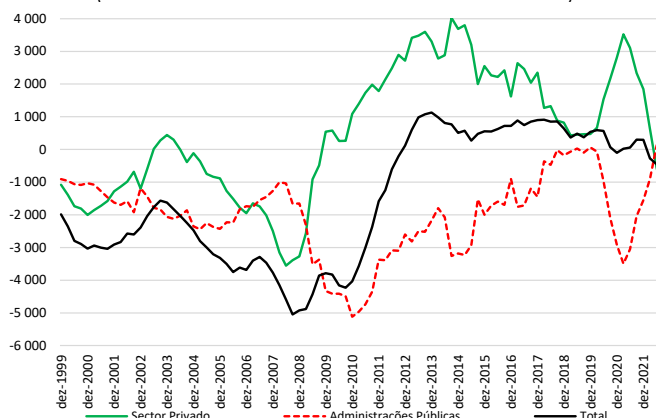
233. Em 2021, o saldo da balança de capital beneficiou do montante de 1114 M€ (0,5% do PIB) relativo à devolução das margens pré-pagas pelo Estado português ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF), as quais haviam sido pagas em 2011 no âmbito do Programa de Assistência Económica e

Financeira (PAEF). Este valor devolvido corresponde a 0,5% do PIB nominal do ano 2021, tendo contribuído positivamente para o indicador da capacidade/necessidade de financiamento de Portugal. O montante de 1 114 M€ desagrega-se entre a margem pré-paga (828 M€) e os juros associados à respetiva rentabilidade (287 M€).

234. Relativamente ao sector privado em 2021, os sectores institucionais Famílias e Sociedades Financeiras registaram capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras apresentou necessidade de financiamento. Contudo, estes três sectores institucionais apresentaram evoluções em sentido contrário durante o ano 2021. O sector institucional Famílias registou capacidade de financiamento (Gráfico 40) no valor de 6,9 mil M€, inferior ao máximo da série estatística registado em 2020. As Sociedades Não Financeiras evidenciaram uma trajetória favorável, mas continuando a registar necessidade de financiamento (de – 4,5 mil M€ em 2020 para – 3,7 mil M€ em 2021). Quanto às Sociedades Financeiras, estas desceram a sua capacidade de financiamento, de 5,2 mil M€ em 2020 para 4,3 mil M€ em 2021.

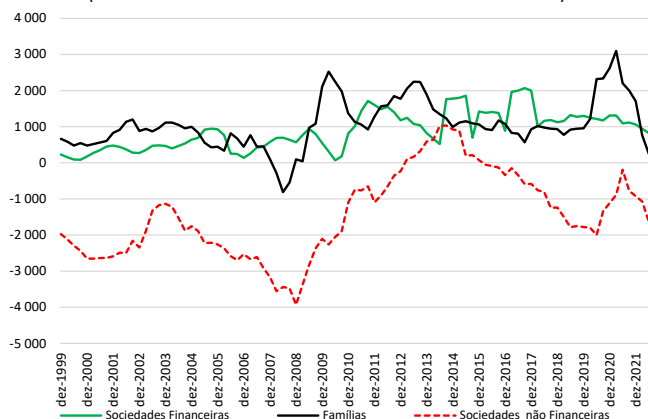
235. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, aferida pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, desceu para 9,7% em 2021, sendo que em 2020 tinha-se registado o máximo (11,9%) desde o ano 2003. Esta descida anual foi determinada pela recuperação do consumo privado nominal das famílias (6,1%), que foi mais acentuada que a do aumento do rendimento disponível (3,6%). Entretanto, em 2022 verificaram-se descidas adicionais da taxa de poupança, sendo que o ano terminado no 3.º trimestre de 2022 igualou o mínimo da série estatística (5,1%), o qual foi verificado no ano terminado no 2.º trimestre de 2008 (Gráfico 41).

Gráfico 39 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2021 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2021.

Gráfico 40 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 41 – Taxa de poupança das famílias
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

236. A dívida externa líquida desceu entre o final de 2020 e o final de 2021, o que se refletiu na melhoria do valor nominal da PII. Adicionalmente, o peso da dívida externa líquida no PIB desceu devido quer à descida nominal da dívida externa quer devido ao contributo do crescimento do PIB nominal. A dívida externa líquida é um subconjunto da Posição de Investimento Internacional (PII), sendo que a dívida externa encontra-se sob a forma de três instrumentos: "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".²⁷ O rácio da dívida externa líquida no PIB caiu de 87,7% do PIB no final de 2020 para 79,8% no final de 2021 (Gráfico 42), devido ao contributo do sector público (de 69,5% no final de 2020 para 58,2% no final de 2021), enquanto a dívida externa do sector privado aumentou de 18,2% do PIB para 21,5% do PIB entre 2020 e 2021, respetivamente.²⁸ Com efeito, a PII em percentagem do PIB refletiu uma evolução favorável do PIB nominal (contributo do efeito denominador) e a melhoria da PII, passando de – 104,6% no final de 2020 para – 97,4% no final de 2021 (Gráfico 43).²⁹

237. No âmbito da execução da política monetária, o Banco de Portugal detém títulos de dívida pública ao abrigo dos programas de compras de ativos APP e PEPP. O montante de dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional ascendeu a 67,8 mil M€.³⁰ Estes títulos de dívida pública foram adquiridos pelo Banco de Portugal a instituições residentes e a não residentes. Posteriormente, os títulos detidos pelo banco central nacional são considerados dívida pública detida por sector institucional residente. O total de dívida pública detida pelo Banco de Portugal no final de 2021 ascendeu a 67,8 mil M€, sendo que o nível deste stock é determinado pelas decisões de política monetária do BCE.

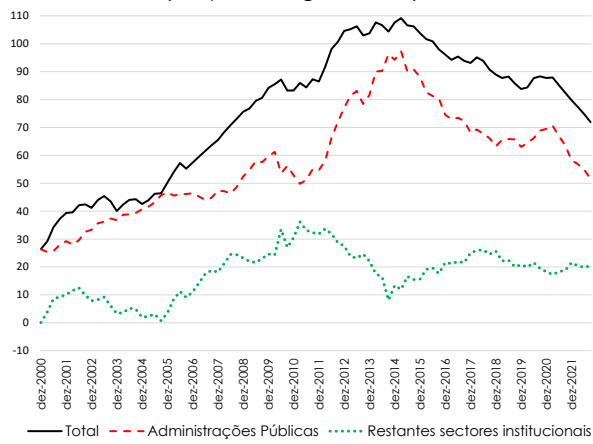
²⁷ Por definição estatística, os instrumentos da PII incluem o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e as opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Relativamente à dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

²⁸ No entanto, é de salientar que as instituições financeiras residentes podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas, sendo que neste caso a dívida pública é considerada como detida por sector institucional residente.

²⁹ Os valores da dívida externa líquida e da PII incluem títulos de dívida valorizados a preços de mercado, enquanto na data de amortização os títulos de dívida terão de ser reembolsados ao valor nominal.

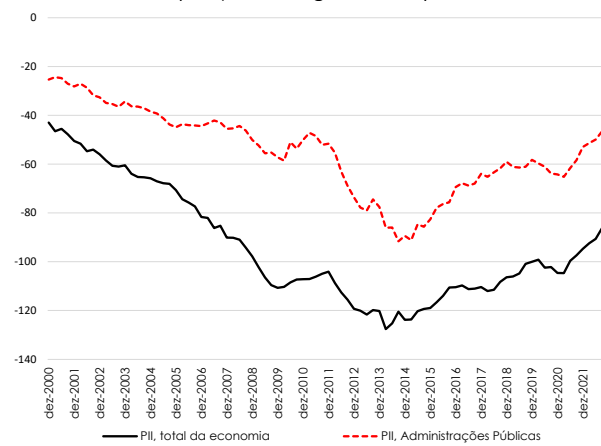
³⁰ Siglas em inglês: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

Gráfico 42 – Dívida externa líquida de Portugal
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 43 – Posição de Investimento Internacional
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

238. O capítulo é dedicado às obrigações não-financeiras das Administrações Públicas. Tem por base informação com limitações avultadas. A informação agregada e consolidada destas obrigações é muito débil e a UTAO deparou-se com dificuldades idênticas às relatadas na sua apreciação à CGE de 2020. Assim, o capítulo começa, na Secção 8.1, por dar a conhecer as principais dificuldades na informação de base disponível na CGE/2021. As secções seguintes relatam o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento subsiste por realizar no final do ano. Assim, a Secção 8.2 analisa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 8.3 dá conta dos pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 8.4 informa sobre o prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2021. Na medida do exequível, a informação é confrontada com a de anos anteriores, tendo 2020 como principal ponto de comparação.

8.1 Limitações da informação disponível

239. A CGE/2021 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, novamente, limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores, em particular a referente ao ano de 2020. O relatório sobre a CGE/2021, na Subsecção III.4.4., descreve a evolução, em 2021, dos Prazos Médios de Pagamento (PMP), a situação dos Pagamentos em Atraso e relata a evolução dos passivos não financeiros e das contas a pagar das AP. No entanto, a informação disponibilizada é insuficiente, em consonância com a reportada em relatórios da CGE de anos anteriores. A CGE/2021 volta a não mencionar os montantes da dívida não-financeira das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e a reportar informação incompleta sobre os Hospitais EPE. Adicionalmente, e ao contrário de anos anteriores, não desagrega a dívida não financeira da Administração Central entre "Serviços e Fundos Autónomos" e "Serviços Integrados". No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados na CGE/2021 apresentados referentes a dezembro de 2021 não coincidem com os dados do relatório e contas consolidadas de 2021 do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Em coerência com o ocorrido em anos anteriores, a CGE/2021 não reporta informação no relatório sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local. Adicionalmente, é de referir que a CGE/2021 não disponibiliza dados sobre a evolução do Prazo Médio de Pagamentos na Administração Local (AdL) nos anos de 2020 e 2021; justifica esta falta, novamente, com o atraso na implementação do novo sistema contabilístico SNC-AP.

240. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2021 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2021. A UTAO, nas últimas apreciações à Conta Geral do Estado, deu nota desta limitação. O relatório da Proposta de Orçamento contém referências pontuais sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos (PMP) e Pagamentos em Atraso. No entanto não se encontram descritos objetivos quantificados que permitam a comparação posterior com a execução. Assim, a UTAO repete neste relatório a sugestão da incorporação de objetivos anuais quantificados nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação. A existência de um plano plurianual a médio prazo, com objetivos anuais, permitiria aferir o cumprimento de metas. Na ausência de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será realizada neste relatório apenas com base em números da execução de 2021, que serão contrastados com a execução de anos anteriores, nomeadamente 2020. As fontes para este capítulo são o relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2021 e outras referências, de fontes oficiais identificadas em rodapé de gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

241. A dívida não-financeira define-se pelo conjunto de obrigações a pagar por parte de entidades das AP que não decorrem de crédito obtido (nem de contratos de locação financeira). Este universo reparte-se em “dívida comercial” e “outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro”. A primeira, de maior relevância material, é composta pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. A segunda categoria de dívida não-financeira agrega as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que a entidade devedora esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais, etc.). A dívida não-financeira no final de 2021 mede o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, e incorpora a dívida em mora, ou seja, os chamados *pagamentos em atraso*.

242. Tendo por base a limitação dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas, exposta na Secção 8.1, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação recolhida nas fontes DGO e ACSS (neste caso, o [Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2021](#)). Ao comparar este relatório com o da CGE/2021 produzido pelo Ministério das Finanças, são detetáveis diferenças em valores reportados de dívida não-financeira do SNS.

243. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2021 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação. A Tabela 24 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central nos últimos quatro anos e não realiza, por falta de informação, a comparação agregada dos resultados de 2021 com os de 2018, 2019 e 2020. Esta análise é extremamente limitada pelo facto do valor total apurado em 2019, 2020 e 2021 não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS). Adicionalmente, não é possível, por falta de reporte, da dívida não financeira da AdC desagregada por Serviços e Fundos Autónomos (excluindo SNS) e Serviços integrados. No entanto a principal dificuldade de comparação diz respeito à dívida não-financeira das entidades do SNS.³¹ A CGE 2021 apresenta valores distintos e incompletos quando comparados com os reportados no Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2021. Este documento relata no Balanço em SNC-AP, para além da indicação da dívida a fornecedores, uma rubrica “outras contas a pagar”, que agrega as subcontas “dívida a outros credores”, mas também as subcontas “acréscimo de gastos com remunerações” e “outros acréscimos de gastos”. Os dados agregados apresentados não permitem isolar os montantes da dívida a outros credores. A UTAO solicitou à ACSS a desagregação da rubrica “outras contas a pagar”. Até à data de corte para a conclusão deste relatório, não recebeu resposta ao respetivo pedido de informação. Assim e por consequência, o valor dívida não-financeira do SNS apresentado para o ano de 2021 é incompleto, por não contabilizar os montantes da dívida a outros credores (Tabela 24).

³¹Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: A dívida não-financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

Tabela 24 – Dívida não-financeira da Administração Central

(em milhões de euros)

Subsector	2018	2019	2020	2021
Total	3120	3038	3063	
SFA /EPR	3058	2947	2958	
SNS	2549	2559	2657	2046 ⁶
EPR (excluindo SNS)	192 ¹	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	317	388	301 ³	359 ^{3,5}
Serviços Integrados	62 ²	91 ²	106 ^{2,4}	

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercícios de 2018 a 2021 e Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2018 a 2021, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. (ii) Observações na tabela: 1 — de acordo com inquérito efetuado pelo Tribunal de Contas; 2 — Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com a DGO, a respetiva contribuição financeira foi registada no ano *t* (no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia), embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano *t+1*; 3 — Os valores apurados em 2020 não incluem seis entidades que não finalizaram o seu reporte; 4 — Os valores apurados em 2020 não incluem oito entidades (por não terem finalizado o seu reporte em tempo útil.) 5 — Os valores apurados em 2021 não incluem 14 entidades que não finalizaram o seu reporte; 6 — Os valores apurados em 2021 não incluem os montantes da dívida a outros credores do SNS.

244. A dívida não-financeira agregado dos Serviços integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos excluindo o SNS, diminuiu em 2021. Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) fora do SNS registaram, no seu conjunto, uma redução de 48 M€ na dívida não-financeira (Tabela 24). A aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira da AdC: representa 241,5 M€, dos quais 121,7 M€ são da responsabilidade da ADSE.

245. O relatório da CGE/2021 não reporta, novamente, informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local. Na ausência desta informação e com o objetivo de proporcionar informação adicional aos seus leitores sobre a dívida não-financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos nas bases de dados da DGO, do INE e, para a AdL, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. O resto do parágrafo apresenta os escassos elementos recolhidos. A DGO relata na Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2021 um stock de dívida não-financeira da Administração Regional (AdR) no montante de 87 M€, correspondendo a um aumento de 6,8% face a 2020. Este valor não é possível confirmar junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da AdL, a DGO não reportou quaisquer dados para o ano de 2021.³² O INE, ao contrário de anos anteriores, não apresenta, para os anos de 2020 e 2021, informação sobre a dívida segundo o prazo e a sua natureza, por município — costumava fazê-lo no Quadro IV.1 do Anuário Estatístico Regional. Por fim, não foi possível obter esta informação nos anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios, visto que, para os anos de 2020 e 2021, este documento não se encontra disponível à data da realização deste relatório. Assim, sem a existência de dados nas fontes mencionadas, não foi possível aferir o montante de dívida não-financeira do universo da AdL, no ano de 2021.

8.3 Pagamentos em Atraso

246. O conceito de Pagamentos em Atraso utilizado pelas entidades públicas é estabelecido na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA). A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e posteriores alterações,³³ definem o conceito de pagamentos em atraso como “(...) as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada

³² [Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2021](#).

³³ Alterações introduzidas por: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e Lei n.º 22/2015, de 17 de março (com republicação da LCPA).

na fatura, ou documentos equivalentes". Em termos concretos, considera-se estar perante um pagamento em atraso quando uma entidade pública é responsável por uma obrigação de pagamento decorrente de um compromisso assumido anteriormente, em que a data de vencimento se encontra ultrapassada em 90 dias, ou seja, 90 dias após o prazo de pagamento acordado com o credor. No entanto, excluem-se deste conceito: i) as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em "contas a pagar", uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; ii) as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em "contas a pagar", visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em "contas a pagar", acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que deverão ser liquidados.

247. Em 2021, o stock de Pagamentos em Atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos, mas influenciada significativamente, mais uma vez, pela diminuição temporária, ocorrida no final do ano, deste indicador nos Hospitais EPE. No ano de 2021, assistiu-se a uma redução de 79 M€ (20,8%), face a 2020, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 300 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2015 (Tabela 25 e Gráfico 44). Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, Empresas Públicas Reclassificadas e na AdR, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 40 M€ (- 27,2%), 12 M€ (- 48,0%) e 29 M€ (- 29,3%); respetivamente. É de salientar, no entanto, que a análise a este resultado deve ter em conta a informação sobre a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi alcançada recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2021, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2021. A prática mostra que a dívida em mora tende a subir até ao terceiro trimestre do ano seguinte, para que novas injeções de capital permitam financiar a descida nos dois últimos meses do ano. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 250.

Tabela 25 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2015–2021

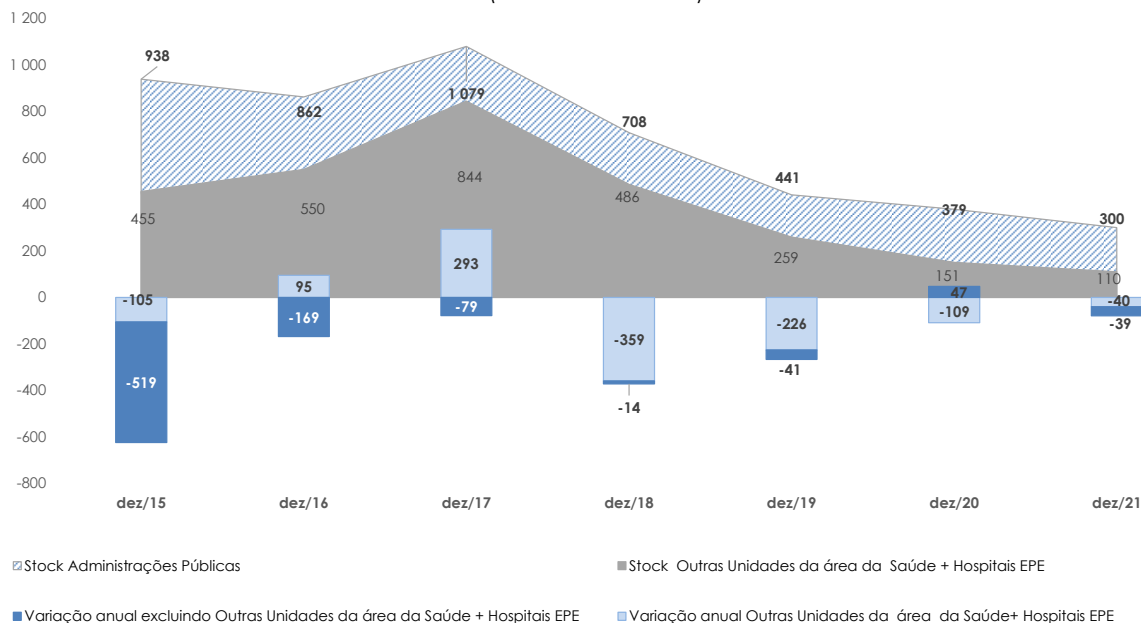
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2015 a 2021							
	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Stock em dez. 2020	Stock em dez. 2021	Variaç. em 2021
1. Administrações Públicas (consolidado)	938	862	1 079	708	441	379	300	-79
Admin. Central excl. Subs. Saúde	15	17	16	18	22	26	28	2
Hospitais EPE	451	544	837	484	256	147	107	-40
Outras Unidades da área da Saúde	4	6	7	2	3	3	3	0
Entidades Públicas Reclassificadas	15	13	12	12	31	25	13	-12
Administração Local	259	162	109	96	59	59	59	0
Administração Regional	194	120	98	100	72	121	92	-29
2. Outras Entidades	1	3	1	0	0	0	0	0
Empr. Públicas Não Reclassificadas	1	3	1	0	0	0	0	0
3. Total das Entidades Públicas	939	865	1 080	708	441	379	300	-79
4. Variação do total	-624	-74	214	-373	-267	-62	-79	n/a
5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde	-519	-169	-79	-14	-41	47	-39	-39
6. Variação Hospitais EPE +Outras Unidades da área da Saúde	-105	95	293	-359	-226	-109	-40	-40

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 93, e cálculos da UTAO.

Gráfico 44 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2015–2021

(em milhões de euros)



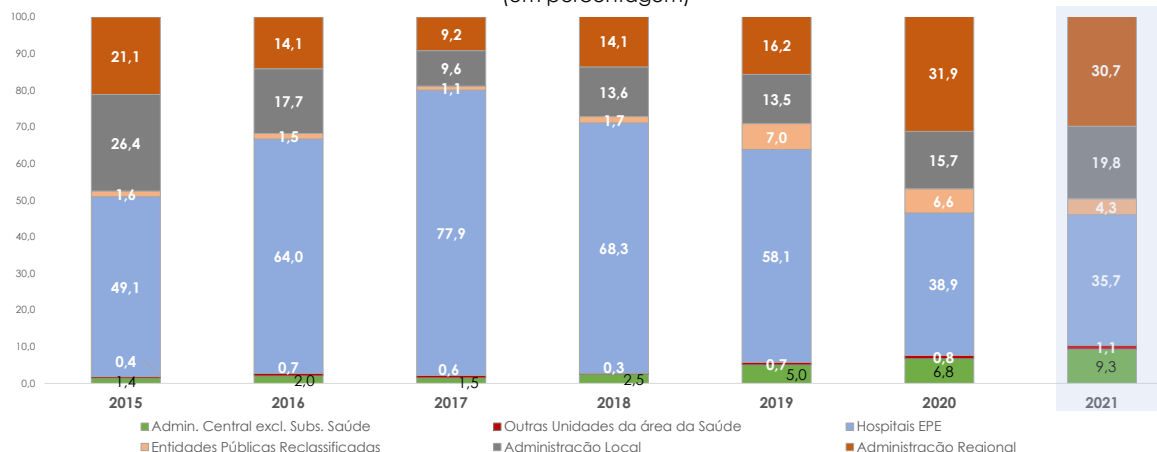
Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 93, e cálculos da UTAO.

248. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2021, face a 2020, uma redução de 39 M€. A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde³⁴ registou um decréscimo de 39 M€ em 2020. No mesmo sentido, o stock de dívida em mora das restantes entidades públicas diminuiu, representando, em conjunto, uma redução de 40 M€ face ao stock existente no final de 2020. Para este resultado, contribuiu, essencialmente, a evolução registada na AdR, com – 29 M€ (Tabela 25).

249. O peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE diminuiu, ligeiramente, em 2021. No ano de 2020, os hospitais EPE representavam 38,9% do stock total de Pagamentos em Atraso nas AP (Gráfico 45), sendo a parte remanescente repartida, essencialmente, entre a AdR (31,9%) e a AdL (15,7%). Em 2021, registou-se uma ligeira redução na concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total ascendeu a 35,7%. Esta evolução é alcançada pela diminuição do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2021 atingiu o valor de 107 M€. Em contrapartida, é de salientar o incremento do peso do stock de dívida não-financeira em atraso referente à AdL (de 15,7% para 19,8%) e à AdC (excluindo subsistemas de Saúde) de 6,8% para 9,3%. Nos restantes subsectores das AP, não se verificaram alterações substanciais face a 2020).

³⁴ “Universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “ Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde” na Tabela 25.

Gráfico 45 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2021
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 93 e cálculos da UTAO.

250. Numa perspetiva intra-anual, e repetindo uma prática de anos anteriores, verificou-se em 2021 um agravamento no stock de Pagamentos em Atraso, determinado pelos organismos do universo da Saúde, que são mitigados, essencialmente no último mês do ano, através de injeções de capital. De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2021. O stock dos pagamentos em atraso no universo da Saúde, cresceu até ao mês de julho, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+464 M€), em contraste com a estabilização na restante Administração Central. Em agosto, o valor do stock de dívida no Universo da Saúde diminuiu 281,3 M€ devido ao pagamento de dívidas por via das verbas provenientes do reforço de capital de 350 M€ nos Hospitais EPE.³⁵ Durante o último trimestre, a dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (até 674,6 M€), tendo-se registado em dezembro a redução de 564 M€³⁶ neste indicador, que se fixou em 107 M€, para a qual, foram determinantes novas dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2021.³⁷ A opção de realizar transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde tem sido um método usado quase todos os anos para diminuir pontualmente a dívida não-financeira e os indicadores de Pagamentos em Atraso e o Prazo Médio de Pagamentos, sendo este facto sintoma da suborçamentação sistemática da Saúde e dos problemas recorrentes de gestão sem aparente resolução, situação realçada consecutivamente pela UTAO em diversos momentos e atualizada no Capítulo 11 deste relatório.

8.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas

251. O indicador do Prazo Médio de Pagamento (PMP) permite a comparação de informação e assegura pertinente monitorização da situação. Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as

³⁵ [A Síntese de Execução Orçamental de agosto de 2021](#) refere na página 47 a propósito da redução dos pagamentos em atraso em agosto de 2021: "(...) Para a variação mensal, o maior contributo registou-se nos Hospitais EPE com uma diminuição de 278,4 milhões de euros, como consequência do reforço de capital de 350 milhões de euros, realizado em agosto".

³⁶ [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2021](#) refere na página 49 a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2021: "(...) Para a variação mensal, o maior contributo registou-se nos Hospitais EPE com uma diminuição de 561 milhões de euros, como resultado do reforço de capital de 714,1 milhões de euros realizado no final do ano."

³⁷ [O Relatório e Contas de 2021 do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde](#) refere na página 81 "(...) Note-se, que na rubrica de Resultados Transitados está refletido o efeito de três injeções de capital, através dos Despachos Conjuntos das Finanças e Saúde (ocorridos no mês de agosto, e dois no mês de dezembro de 2021), no valor total de 1.064 M€, medidas que se destinaram à liquidação de dívida em atraso a fornecedores externos."

entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a “(...) *média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)*” sendo que “(...) *em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses*”.³⁸ Importa ter presente, na compreensão da definição acima, que um PMP de 28 dias na entidade pública X não significa que X paga, em média, 28 dias após a data da fatura ou documento legalmente equivalente. Não, na verdade significa que as dívidas a fornecedores equivalem a 28 dias de compras e que, em média, a entidade leva 28 dias a pagar as suas dívidas a fornecedores. Uma coisa é o prazo de pagamento de aquisições e outra coisa é o prazo de pagamento de dívidas. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),³⁹ nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP. Também explica por que é que há problemas de comparabilidade entre subsectores (nem todos usam a mesma definição no numerador do indicador).

252. A dimensão e estabilidade dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas são fatores importantes na tesouraria dos seus credores. O conceito de prazo médio de pagamento está interligado com o conceito de prazo médio de recebimento. Uma organização que vende bens ou serviços a uma entidade pública com um PMP elevado tem que ter capacidade para financiar a sua tesouraria durante o tempo que mediar entre a entrega do produto e o recebimento do correspondente pagamento. Para tal, recorre a capital próprio (disponibilidade permanente ou injeções temporárias) ou a capital alheio (financiamento bancário ou dilação de prazos junto de fornecedores com efeitos cumulativos negativos). Em oposição, a previsibilidade de recebimento num prazo não dilatado e constante permite o planeamento da tesouraria, o que representa menores encargos financeiros junto de “fornecedores” de liquidez e melhores condições negociais com os fornecedores de bens e serviços, para além de oferta de melhores condições aos seus clientes. No que diz respeito ao PMP da Administração Pública, nos anos que antecederam 2020 verificou-se uma evolução positiva neste indicador. No ano de 2020 e 2021, a informação incompleta não permite aferir, na sua total dimensão, se a tendência continuou ou foi interrompida.

253. A limitação da informação prestada limita a análise agregada da evolução do Prazo Médio de Pagamento (PMP) total das entidades públicas. O relatório do MF referente à CGE/2021, repetindo o ocorrido na CGE/2020, na Subsecção III.4.4., descreve o PMP total das entidades públicas por subsector, sendo que esta informação é limitada em virtude da ausência do reporte do PMP referente ao subsector da AdL. A justificação, é idêntica face ao ano anterior e justifica que esta omissão decorre “ (...) *do processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico — SNC-AP (...)* ”. À data do fecho deste capítulo não está publicada pela [Direção-Geral das Autarquias Locais \(DGAL\)](#) informação de 2020 e 2021 referentes ao PMP do subsector AdL. Sendo elevado o número de entidades autárquicas, a ausência desta informação inviabiliza a aferição da evolução agregada do PMP total das entidades. Assim, para os anos de 2020 e 2021, a análise subsequente é realizada por subsector das AP (excluindo a AdL).

254. Em 2021, apesar do reforço de dotações de capital, assistiu-se ao aumento do PMP nas entidades do SNS (Tabela 26). Os dados desagregados deste indicador em 2021 mostram uma evolução diferenciada entre os vários subsectores das Administrações Públicas. Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição mais expressiva em 2021 por via da AdR (– 22 dias). No que diz respeito à AdC, que inclui cerca de 45% das entidades, verificou-se uma diminuição do PMP, em quatro dias, sendo o subsector com o menor prazo de pagamentos. No que se refere ao Sector Empresarial do Estado, o PMP foi de 99 dias (+ 9 dias face a 2020), influenciado pelo PMP das entidades empresariais do SNS. O indicador do PMP referente a todas as entidades do SNS (hospitais EPE e demais) interrompeu, em 2021, a tendência de redução verificada desde 2015, tendo-se apurado uma deterioração de sete dias em relação ao registado em 2020. É importante referir que estes organismos públicos ligados ao universo da

³⁸ Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações. Identificação na nota de rodapé 39.

³⁹ BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 29 Mar 2021, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

Saúde contratualizam a aquisição de bens e serviços em grande volume, sendo que os elevados prazos de pagamento são indicadores reveladores de dificuldades na satisfação dos compromissos assumidos junto de fornecedores. Nesse sentido, é de salientar que o incremento em 2021 do PMP nas entidades do SNS foi substancialmente mitigado pelo reforço de dotações de capital realizado nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2021, como já exposto na Secção 8.3, parágrafo 250. Os Conselhos de Administração receberam instruções para privilegiar a amortização de dívida em mora (nota de rodapé 37). Note-se que estas injeções de capital em 2021 ascenderam a 1064 M€ e sem as mesmas o PMP destas entidades seria bastante superior.

Tabela 26 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas
(em dias)

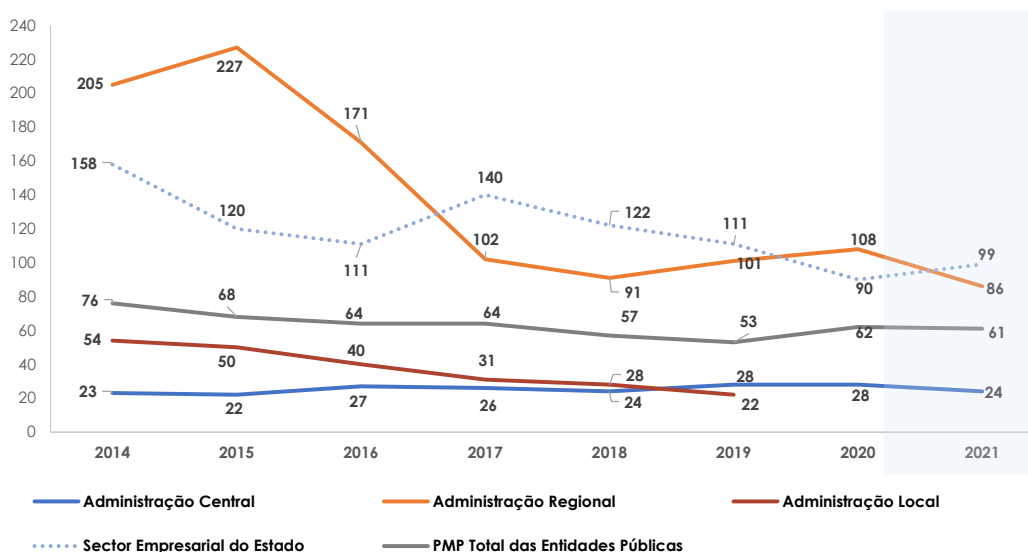
Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)							Variação 2021-2020
	2021		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Administração Central	345	83%	22	27	26	24	28	28	24	-4
Administração Regional	2	0%	227	171	102	91	101	108	86	-22
Administração Local	-	-	50	40	31	28	22	n.d.	n.d.	n.d.
Sector Empresarial do Estado	69	17%	120	111	140	122	111	90	99	9
PMP Total das Entidades Públicas	n.d.	n.d.	68	64	64	57	53	62	61	-1
<i>por memória:</i>										
Entidades do SNS	55	13,0%	105	124	140	124	113	95	102	7

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 94 e cálculos da UTAO. Notas (i) As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte. (ii) os PMP da linha Administração Central e da linha Sector Empresarial do Estado incluem as entidades congéneres do SNS.

255. No período 2015–2021 registou-se, na generalidade, a redução do PMP em vários sectores do universo das entidades públicas. Em 2016, o PMP Total das entidades públicas reduziu-se em quatro dias em relação ao ano de 2015, manteve-se nos 64 dias em 2017, sendo que em 2019 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2015 (53 dias). Nos anos de 2020 e 2021, é reportado um PMP Total das Entidades Públicas (62 e 61 dias, respetivamente), sendo que estes dados são incompletos por falta de reporte da AdL nos respetivos anos (Tabela 26 e Gráfico 46). Assim, e de acordo com os dados disponíveis, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas. Em 2021, a evolução deste indicador diferiu consoante a categoria organizacional do universo. Na AdC houve um ligeiro aumento, de 22 dias em 2015 para 24 dias em 2021. Na AdR registou-se uma melhoria acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 86 dias em 2021. Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (de 305 em 2015 para menos de 60 dias em 2021) na Região Autónoma da Madeira no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, contrasta com a deterioração do PMP de 111 em 2015 para 130 dias em 2021, ocorrida na Região Autónoma dos Açores.⁴⁰ De salientar ainda, o incremento registado no Sector Empresarial do Estado— sendo o subsector com o PMP mais elevado em 2021— que foi influenciado pelos elevados PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase dos Hospitais EPE. Em todo o caso, volta a alertar-se para as diferenças entre subsectores no modo como apuram o indicador PMP, pelo que não se devem valorizar excessivamente as somas em coluna na linha "PMP Total das Entidades Públicas" que surge na Tabela 26 e no Gráfico 46.

⁴⁰ Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos e(PMP) superior a 60 dias; [4.º trimestre de 2020](#) e [4.º trimestre de 2021](#).

Gráfico 46 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2015–2021
(em dias)

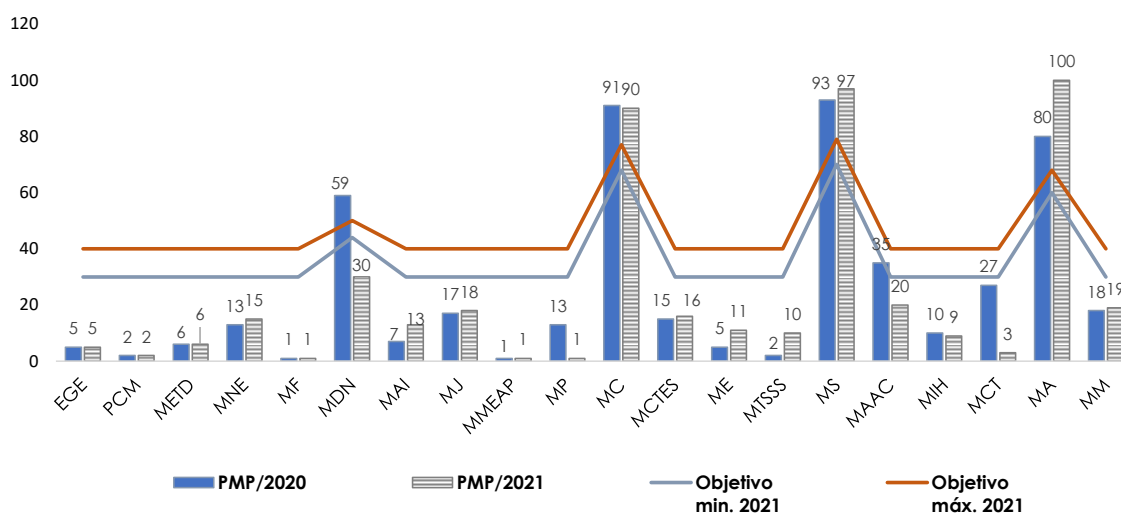


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 94.

256. Em 2021, organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde não atingiram os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano. O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas encontra-se definido em despacho ministerial.⁴¹ No ano de 2021, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura, as quais se juntaram os organismos sob a tutela do Ministério da Agricultura e do Ministério da Saúde, que, adicionalmente, registaram uma deterioração do seu PMP face a 2020. De forma explícita no Gráfico 47, é reportado que as entidades afetas aos Ministérios da Cultura e da Agricultura e os organismos sob tutela do Ministério da Saúde correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa, na sua generalidade, abaixo dos 30 dias. O PMP agrupado dos organismos do Ministério da Agricultura é o mais elevado (100 dias) de entre o conjunto de Ministérios. O não cumprimento do objetivo anual e a deterioração do PMP das entidades afetas ao Ministério da Saúde, reflete as dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo, nomeadamente os fornecimentos de serviços e bens, que têm um valor muito mais expressivo. Em sentido contrário, assinala-se o desempenho agregado do Ministério da Defesa Nacional: com PMP (59 dias) acima das metas mínima e máxima fixadas para 2020, baixou para 30 dias e ficou abaixo da banda sectorial de 2021.

⁴¹ [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

Gráfico 47 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2020 e 2021
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 95.

257. Em 2021, 36 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 150 dias, ou seja, mais 14 do que em 2020. O relatório da CGE/2021 lista as entidades da AdC com PMP superior a 60 dias, sendo que o PMP para as primeiras duas entidades é superior a um ano e, no caso das trinta e quatro subsequentes, situa-se igual ou acima dos 150 dias —Tabela 27. Em comparação com os valores obtidos no final de 2020, verifica-se que uma larga maioria de entidades registou um aumento no PMP um ano depois, sendo que em 2020 somente 22 entidades tinham um PMP superior a 150 dias. Neste particular, é de salientar, em 2021, a deterioração expressiva deste indicador, pelo segundo ano consecutivo, da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (+200 dias face a 2020). De notar que, do conjunto das 36 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, 31 são entidades da área da Saúde e que destas, a maioria, registou, em 2021, uma deterioração do PMP. Salienta-se, ainda, que a indisponibilidade de informação à data da publicação deste relatório impediu analisar a evolução do PMP na AdL em 2021.⁴²

⁴² A última informação sobre PMP fornecida pela [Direção-Geral das Autarquias Locais \(DGAL\)](#) corresponde à listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do 4.º trimestre de 2019, publicada a 28 de abril de 2020, sendo que não foram publicados dados referentes aos anos de 2020 e 2021.

Tabela 27 – As 36 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos
(em dias)

	Ministério	Entidade	2019	2020	2021	variação
						2021-2020
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	565	749	721	-28
2	MMEAP	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	409	546	510	-36
3	MJ	SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	0	105	305	200
4	MDN	INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS	175	417	288	-129
5	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	295	274	271	-3
6	MS	HOSPITAL DA SENHORA DA OLIVEIRA GUIMARÃES, EPE	207	180	237	57
7	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE ALTO MINHO, EPE	157	182	223	41
8	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	274	171	218	47
9	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÂMÉGA E SOUSA, EPE	220	159	212	53
10	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE CASTELO BRANCO, EPE	139	149	211	62
11	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	334	207	204	-3
12	MA	DIREÇÃO GERAL DE ALIMENTAÇÃO E VETERINÁRIA	95	131	233	102
13	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	199	162	197	35
14	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	218	163	197	34
15	MS	HOSPITAL DISTRITAL S.MARIA MAIOR, EPE - BARCELOS	140	125	195	70
16	MS	CENTRO HOSPITALAR TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	270	123	193	70
17	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	139	145	191	46
18	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	238	175	188	13
19	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	206	158	186	28
20	MS	CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, EPE	186	160	185	25
21	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	286	179	184	5
22	MS	CENTRO HOSPITALAR DE ENTRE O DOURO E VOUGA, EPE	178	157	184	27
23	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LEIRIA-POMBAL, EPE	105	143	184	41
24	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	251	192	179	-13
25	MS	HOSPITAL GARCIA DE ORTA, EPE	163	131	176	45
26	MS	CENTRO HOSPITALAR DO ALGARVE, EPE	145	142	170	28
27	MS	CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, EPE	254	171	169	-2
28	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	299	176	168	-8
29	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORDESTE, EPE	153	130	164	34
30	MS	UNIDADE LOCAL SAÚDE DO LITORAL ALENTEJANO, EPE	78	97	164	67
31	MS	HOSPITAL PROF. DOUTOR FERNANDO FONSECA, EPE	162	137	160	23
32	MS	INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DR. RICARDO JORGE, I.P.	49	13	160	147
33	MS	HOSPITAL DISTRITAL FIGUEIRA DA FOZ, EPE	144	156	157	1
34	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA, EPE	57	94	156	62
35	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	232	174	155	-19
36	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA GUARDA, EPE	172	119	150	31

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2021, Vol. I, Quadro 96. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2021. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 150 dias a pagar aos seus fornecedores

9 Responsabilidades contingentes

258. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura. As principais fontes que originam estas responsabilidades são as garantias concedidas pelo Estado e os contratos de Parcerias Público-Privadas, incluindo-se, neste segundo conjunto de contingências os pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos, os impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e os encargos com as grandes reparações rodoviárias.

259. Este capítulo beneficia largamente de publicações recentes da UTAO sobre responsabilidades contingentes. A informação sobre o que se passou em 2021 encontra-se vertida em estudos anteriores da Unidade, a mais recente das quais efetuada no âmbito da POE/2023. O documento em causa é o , publicado em 10 de novembro. Apresenta, no Capítulo 9, a mais recente análise da UTAO a esta matéria, com dados de 2021 para todas as variáveis e comparações com 2020, 2022 e 2023 na maior parte das variáveis. Estudos anteriores permitiram à UTAO construir uma base de dados que recua bastante mais tempo. Por economia de linguagem, optou-se então por não repetir exaustivamente o que foi escrito no passado, mas o que a seguir se oferece também não é uma cópia de relatórios anteriores. Privilegiou-se aqui a concisão, aproveitando trabalho interno anterior para produzir uma súmula dos principais resultados em 2021 explicados com detalhe em documentos anteriores. O leitor interessado em pormenores e comparação com anos adjacentes poderá querer consultar o Capítulo 9 do relatório acima identificado.

9.1 Garantias autorizadas pelo Estado

260. Em 2021, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1074 M€. Trata-se de garantias a prestar ao abrigo das disposições preceituadas no art. 173.º da LOE/2021, designadamente: i) 531 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; ii) 295 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; e, iii) 248 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas — dados na Tabela 28.

**Tabela 28 – Limites máximos para concessão de garantias,
garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade)**

(em milhões de euros)

	2021 (OE/2021)		
	Limite	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	5 000	-	-
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	2 000	531	2
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	1 350	248	12
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	6 000	-	-
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	49	-	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	(3)	295	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	159	-	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	-	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15	-	-
Total	14 972	1 074	14

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE/2022 e POE/2023. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente a 2019; art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

9.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas

261. Diminuíram em 2021 as responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas.

Em 2021, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 562 M€ face ao ano anterior (- 4,6%) — evidência na Tabela 29. O montante mais expressivo refere-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 6402 M€ (54,4% do total), sendo de referir o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1760 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1804 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1347 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (804 M€). É ainda de referir as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 1048 M€ no final de 2021.

Tabela 29 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado em 2021

(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	6 402
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	162
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 760
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	93
Metro do Porto, S.A.	392
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347
Parque Escolar, E.P.E.	804
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 228
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12
OUTRAS, das quais:¹	1 742
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227
Instrumento SURE	366
Compacto Lusófono	-
República de Angola	33
República de Cabo Verde	457
República Popular da China	38
Reino de Marrocos	161
República de Moçambique	404
República de São Tomé e Príncipe	29
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393
Região Autónoma da Madeira	2 375
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18
Total	11 766

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 18 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

Por memória: Responsabilidades assumidas em anos anteriores (31 de dezembro):

2018	17 326
2019	14 057
2020	12 328

9.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas

262. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente nos últimos anos, beneficiando da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. Em 2021, registou-se uma redução das responsabilidades efetivas face ao ano anterior (– 550 M€). Refira-se que a política monetária prosseguida pelo BCE em 2021, e até junho de 2022, amplamente acomodatória, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução — Tabela 30.

Tabela 30 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado em 2021

(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	6 204
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	117
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 640
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	60
Metro do Porto, S.A.	392
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347
Parque Escolar, E.P.E.	804
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 216
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	-
OUTRAS, das quais:¹	1 120
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	-
Instrumento SURE	-
Compacto Lusófono	-
República de Angola	33
República de Cabo Verde	457
República Popular da China	38
Reino de Marrocos	147
República de Moçambique	404
República de São Tomé e Príncipe	29
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393
Região Autónoma da Madeira	2 375
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18
Total	10 933

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 18 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

Por memória: Responsabilidades efetivas em anos anteriores (31 de dezembro)

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483

9.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias

263. Em 2021, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, no que respeita a operações que envolveram a execução de garantias públicas. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Em 2021, o Estado pagou 12 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 2 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 30.

9.5 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo

264. No final de 2021, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 8821 M€, dos quais 6569 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19. Para o mesmo horizonte temporal, a estimativa aponta para que as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascendam a 2252 M€ — Tabela 31.

Tabela 31 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo

(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)		Montantes executados	
	2020	2021	2020	2021
1. Garantias COVID-19	6 330	6 569	0,5	14
Linha de apoio a fundo de maneiio e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	-	0,4
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	0,5	12
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	-	2
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	-	-
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	-	0,01
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	-	-
Linha GarantiasFinanceiras COVID-19	63	61	-	-
Linha Sector Social COVID-19	73	113	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	27	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	10	-	-
Linha Apoio Produção	-	-	-	-
Linha Retomar	-	-	-	-
2. Garantias não COVID-19	2 497	2 252	23	12
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	8 827	8 821	23	26

Fontes: Ministério das Finanças e Banco de Fomento (Fundo de Contragarantia Mútuo). Cálculos da UTAO.

265. Em 2021, a execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 26 M€, dos quais 14 M€ relativos a garantias COVID-19. Em 2020 e 2021, os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram 23 e 26 M€, respetivamente. A execução de garantias em 2020 relacionou-se, sobretudo, com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuída. Em 2021, a situação alterou-se, a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€).

9.6 Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas

266. Identificam-se também os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada que se encontravam pendentes de resolução no final de 2021. Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma parceria e podem gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

267. No decorrer de 2021, foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, tendo por fundamento a pandemia COVID-19 e as suas diversas implicações. Os parceiros privados sinalizaram ao poder político o prejuízo no equilíbrio financeiro dos contratos causado pela pandemia, ao ponto de a mesma poder ser por eles invocada como fundamento para eventuais pedidos de compensação ou Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) dos seus contratos. Tendo em conta os impactos económicos provocados pela pandemia COVID-19, o Governo criou em 2020 um regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro em contratos de execução duradoura, universo em que se incluem as PPP. Assim, no decurso de 2021 foram submetidos pedidos de REF, por parte dos parceiros privados, tendo como fundamento os impactos decorrentes da pandemia COVID-19, nos seguintes sectores: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA) e saúde (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures). O pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro mais relevante diz respeito ao sector aeroportuário, submetido pela ANA, S.A. em 2021, e por esta valorizado em 214 M€.

268. No sector rodoviário, no final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 455 M€, diminuindo 184 M€ face ao verificado no final de 2020. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias — Tabela 32.

Tabela 32 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2021
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2020/2021
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	3256	3600	2070	2067	701	565	878	639	455	-184
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	6	6	0
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	633	449	-184
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	-	-	0,0

Fontes: Ministério das Finanças (2.ºPOE/2022), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

269. No sector ferroviário, no final de 2021, mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. de cujo desenlace poderão decorrer encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do TdC, ascende a 192 M€. Relativamente à Concessão Metro do Porto, registavam-se três pedidos de REF efetuados pelo parceiro privado (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal LDA), com um valor peticionado de 2,9 M€. Por fim, de referir que a MTS — Metro, Transportes do Sul, S.A., apresentou um pedido de prorrogação do prazo da concessão, ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia COVID-19, com fundamento na alegada perda significativa de receitas por parte da concessionária.

270. No sector aeroportuário regista-se o risco de perda de receita futura para o Estado caso o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro submetido pela ANA, S.A. venha a ter provimento. Já no decurso do primeiro trimestre de 2022 a concessionária entregou uma densificação do pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro, tendo-o quantificado em 214 M€.

271. No que respeita ao sector da saúde, no final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,4 M€, um valor próximo do registado no final do ano anterior (59,8 M€). Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro devido a alegados impactos da pandemia COVID-19.

10 Regras de disciplina orçamental

272. Em março de 2020, a cláusula de derrogação das regras de disciplina orçamental relativas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi ativada devido ao início da pandemia COVID-19, a qual originou uma grave recessão económica. Foi neste contexto que em 2020 e 2021 não ocorreu convergência em direção ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) para o saldo orçamental estrutural.

273. Contudo, a ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e crescimento (PEC) autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao OMP, mas desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

274. No âmbito da legislação nacional, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) admite a possibilidade de um desvio em relação ao OMP em situações excecionais ou não controláveis, mas desde que não coloque em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo. A alínea a) do art.º 24.º da LEO abrange casos de recessão económica profunda em Portugal, na Área do Euro ou em toda a União Europeia.

275. As duas primeiras secções deste capítulo contextualizam a situação dos indicadores orçamentais relativamente às regras a que Portugal se deveria sujeitar no âmbito da vertente preventiva do PEC, caso não fivesse havido derrogação das regras. A Secção 10.1 incide sobre a regra do saldo orçamental, a Secção 10.2 sobre o OMP e as regras do saldo orçamental estrutural e da despesa primária líquida, enquanto que a Secção 10.3 incide sobre a regra da dívida pública.

276. Por fim, a Secção 10.4 analisa a regra orçamental exclusivamente nacional. Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual das Despesas Públicas.

10.1 Saldo orçamental e a cláusula de derrogação geral do PEC

277. As legislações europeia e nacional determinam um conjunto de regras de disciplina financeira para o sector das AP. A primeira regra que importa manter presente é o limite inferior para o saldo orçamental fixado diretamente nos tratados desde o acordo de *Maastricht*, em 1992: – 3% do PIB. Os parágrafos seguintes dão conta do resultado alcançado em 2021 e também do novo contexto interpretativo dos resultados criado em 2020 no contexto da crise pandémica. Uma apresentação abrangente desta e das demais regras de disciplina encontra-se disponível no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, pp. 22 a 26, bem como no [Relatório da UTAO n.º 11/2021](#), de 21 de outubro, pp 51 a 57.

278. Em 2021, o défice orçamental foi de 2,9%, pelo que ficou ligeiramente abaixo do limite instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia, o que compara com o défice orçamental de 5,8% do PIB observado em 2020, ano do início da pandemia COVID-19.

279. A ativação da cláusula de derrogação geral do PEC devido ao surgimento da pandemia COVID-19, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal até 2019 das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. No entanto, esta situação não afasta a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC, as quais poderão ser reativadas em 2024.

280. O Conselho, na reunião de 23 de março de 2020, aceitou a posição da CE manifestada na comunicação de 20 de março de 2020 e considerou que a situação pandémica verificada naquela data poderia ser considerada uma “ocorrência excecional”. Consequentemente, os Estados-Membros (EM) ficaram autorizados a desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento em relação ao OMP,

desde que o desvio não colocasse em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Esta disposição refere-se à ativação da cláusula de salvaguarda para os EM, que se encontram vinculados ao cumprimento da vertente preventiva do PEC.

281. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, continua a ser pertinente manter a atenção sobre a posição de Portugal face aos indicadores orçamentais, de modo a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. O Conselho da UE suspendeu as regras do PEC que obrigam os países na vertente preventiva a percorrer determinadas trajetórias para os indicadores de finanças públicas. Todavia, o levantamento desta restrição apenas será autorizado caso o EM não surja no radar das previsões de médio prazo da CE em risco de insustentabilidade. Independentemente do que a lei diz, importa seguir a precaução económica e não tomar decisões que ponham em causa a capacidade de o EM pagar os seus compromissos. Consequentemente, será importante manter a atenção sobre a evolução dos indicadores das regras de disciplina orçamental.

282. É de salientar que a cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo PEC, mas autoriza os EM que se encontram na vertente preventiva do PEC a desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento para o OMP, desde que o desvio não coloque em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo do país. Consequentemente, a decisão do Conselho manteve o funcionamento dos procedimentos do PEC, mas permitiu à Comissão e ao Conselho a aceitação de requisitos orçamentais diferentes dos que se aplicariam caso a derrogação geral não se encontrasse em vigor. Com efeito, a ativação desta cláusula permite aos EM um desvio face à trajetória orçamental necessária para atingir o OMP.

10.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida

283. No caso português, o OMP definido para o triénio 2020–2022 corresponde a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial), limite que deveria ser respeitado caso não tivesse aparecido a pandemia COVID-19. Consequentemente, se as regras não estivessem suspensas, Portugal deveria respeitar este limiar mínimo definido para o rácio do saldo estrutural em percentagem do PIB potencial nominal entre 2020 e 2022 ou cumprir a trajetória de convergência do saldo estrutural para o OMP definida pelo Conselho.

284. Contudo, o saldo estrutural em 2021 permaneceu abaixo do OMP definido para o triénio 2020–2022, o qual estaria em vigor na ausência de suspensão temporária das regras orçamentais. A trajetória de evolução em direção ao OMP afastou-se em 2020 e 2021 da correção recomendada para Portugal, mas o desvio encontra-se autorizado no âmbito da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC. O saldo estrutural em 2020 e 2021 ficou abaixo do OMP de 0,0% do produto potencial fixado para Portugal (Tabela 33) e, em vez de se aproximar, até divergiu face à situação de partida em 2019. Contudo, com a ativação da cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho, desde que o desvio não coloque em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo conforme avaliação a realizar periodicamente pela CE.

Tabela 33 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário
(em percentagem do PIB e em percentagem do produto potencial)

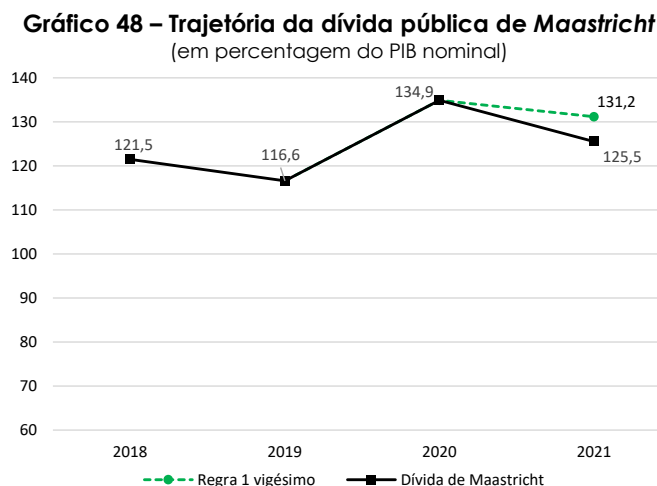
	2019	2020	2021
1. Saldo orçamental	0,1	-5,8	-2,9
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,6	-0,7	0,3
3. Componente orçamental cíclica	1,8	-3,4	-1,6
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-1,0	-1,7	-1,6
5. Objetivo de médio prazo	0,25	0,0	0,0
6. Juros	3,0	2,9	2,4
7. Saldo primário estrutural (7=4+6)	1,9	1,2	0,8

Fontes: INE, AMECO e cálculos da UTAO.

285. Caso as regras orçamentais estivessem em vigor em 2020 e 2021, a regra de despesa determinaria que a taxa de crescimento da despesa primária líquida deveria ser igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial do médio prazo, dependendo da posição do país em relação ao OMP. A regra da despesa foi introduzida em 2011 no âmbito do designado *Six Pack*. Os acréscimos de despesa que fossem além da taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo deveriam ser compensados por medidas discricionárias adicionais no lado da receita. Deste modo, a regra de despesa é um complemento do OMP, assegurando o crescimento da despesa primária líquida numa trajetória sustentável, compatível com o atingimento do OMP.⁴³

10.3 Regra da dívida

286. Em 2021, o peso da dívida pública no PIB nominal desceu a um ritmo mais rápido do que o mínimo determinado pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB. A variação anual do rácio da dívida pública no PIB reflete a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, o crescimento do PIB nominal e os efeitos défice-dívida. Durante o período 2017–2019, Portugal esteve sujeito a um período transitório para o cumprimento da regra da dívida: chamava-se "ajustamento estrutural linear mínimo" (MLSA, iniciais da expressão em língua inglesa).⁴⁴ A partir de 2020, se não tivesse havido derrogação do previsto no PEC, Portugal ficaria sujeito à regra geral de redução em um vigésimo anual do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB). Em 2020, o peso da dívida pública de *Maastricht* no PIB atingiu 134,9% (Gráfico 48), refletindo os contributos ascendentes dos efeitos numerador e denominador. A trajetória observada violaria a regra da dívida em 2020, mas esta foi entretanto suspensa.⁴⁵ Em 2021, a redução do rácio da dívida pública (de 134,9% para 125,5%) foi mais acentuada do que a regra do vigésimo exigiria (131,2%, caso estivesse em vigor), beneficiando da redução dos ativos sob a forma de depósitos e do aumento do PIB nominal.



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

⁴³ A despesa pública primária líquida subtrai à despesa pública total algumas componentes: as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União Europeia inteiramente cobertas por receitas de fundos comunitários. Acresce que a formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é alisada pela média dos últimos quatro anos. São tidas em consideração as medidas discricionárias do lado da receita ou os aumentos de receitas de impostos determinados por lei. São excluídas as medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa.

⁴⁴ Em inglês: *Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA)*.

⁴⁵ Devido à situação pandémica que surgiu em 2020, foi ativada a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, pelo que a regra da redução da dívida pública foi temporariamente suspensa no sentido de acomodar medidas de política COVID-19.

10.4 Quadro Plurianual das Despesas Públicas

287. O ano de 2021 foi o primeiro em que vigorou a obrigatoriedade do Governo apresentar o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) da Administração Central e da Segurança Social, um instrumento de programação orçamental plurianual. A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).⁴⁶ Estabelece, no seu artigo 5.º, a disposição transitória que deve regular a programação plurianual das despesas públicas até 2025. Assim, o Governo deve apresentar anualmente, no Programa de Estabilidade, o projeto de Quadro Plurianual das Despesas da Administração Central e da Segurança Social. A versão definitiva deste instrumento deve ser aprovada pela AR no âmbito da Lei das Grandes Opções. Veio substituir o Quadro Plurianual de Programação Orçamental que havia sido instituído em 2015 na versão original da segunda LEO (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). O QDPD define para o quadriénio seguinte:

- O limite da despesa total para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contratados;
- As projeções de receita por fonte de financiamento;
- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

288. Em 2021 foi cumprido o limite de despesa total constante do QPDP, mas a UTAO tem dúvidas fundamentadas sobre o cumprimento dos tetos por quatro programas orçamentais. A explicação é apresentada neste e no próximo parágrafo. O QDPD fixado na Lei das Grandes Opções 2021–2023 ([Lei n.º 75-C/2020](#), de 31 de dezembro) determinava a imperatividade dos limites superiores para a despesa pública total e a despesa total de cada um dos programas orçamentais da AdC (decorrência do número 4 do art. 5.º da [Lei n.º 41/2020](#), de 18 de agosto, que introduziu o regime transitório do QPDP entre 2011 e 2025). Os tetos poderiam ser alterados ao longo de 2021 nos termos dos números 8 a 10 do mencionado art. 5.º da disposição transitória. Porém, a UTAO não encontrou nenhuma alteração à Lei n.º 75-C/2020. Os tetos do QPDP fixado na referida Lei n.º 75-C/2020 estão reproduzidos na coluna 1 da Tabela 34. A coluna 2 mostra a execução relatada na CGE/2021 e a coluna 3 a diferença entre a execução e o teto. Constata-se que:

- Os limites superiores para a despesa total dos subsectores Administração Central e Segurança Social (218 438 M€ e 53 123 M€, respetivamente) foram respeitados pela execução (os desvios na coluna 3 são negativos);
- Os limites superiores para a despesa total dos programas orçamentais Governação, Economia, Justiça e Agricultura foram ultrapassados pela execução (*vide* desvios positivos na coluna 3).
- Os limites superiores para a despesa total dos demais programas orçamentais da Administração Central foram observados pela execução.

289. A receita de fundos europeus executada excedeu a previsão do QPDP. Recorda-se que o QPDP consiste no quadro com os tetos de despesa total para o triénio 2021-2023 (a Tabela 34 apenas mostra os limites aplicáveis à proposta de orçamento e à execução em 2021) e no quadro com as projeções de receita por fonte de financiamento para o mesmo período de programação. Constata-se na parte inferior da Tabela 34 que a execução de fundos europeus ficou 14 892 M€ acima da previsão no QPDP. Ora o regime transitório do QPDP determina, no seu número 11, que a imperatividade dos tetos aos programas orçamentais “não se aplica a revisões que decorram de alterações do financiamento da União Europeia, ou do aumento de receitas provenientes de fundos europeus concretizados”. Poderá a cobrança em excesso de 14 892 M€ justificar a ultrapassagem dos limites por parte daqueles quatro programas orçamentais? Se se somarem os quatro desvios positivos na coluna 3 da Tabela 34, chega-se a uma ultrapassagem total de 16 133 M€. Este número é superior ao desvio da receita de financiamento europeu (14 892 M€), tornando negativa a resposta àquela pergunta. Logo, pelos argumentos expostos neste e no parágrafo 288, conclui-se, salvo melhor opinião, que houve, pelo menos, um programa orçamental, de entre os mencionados quatro, que gastou em 2021 mais do que o montante autorizado por lei da AR.

⁴⁶ A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (esta revogou a LEO de 2001).

Tabela 34 – Execução em 2021 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social

(em milhões de euros e em percentagem)

	QPDP 2020-2024 Lei n.º 75-C/2020 1	Execução jan-dez 2	Desvio nominal 3=2-1	Grau Execução 4=2/1*100
Programas				
P001 - Órgãos de Soberania	4 608	4 257	-351	92,4
P002 - Governação	1 858	15 942	14 084	858,1
P003 - Economia	2 183	2 687	504	123,1
P004 - Representação Externa	564	547	-17	97,0
P005 - Finanças	22 617	12 803	-9 814	56,6
P006 - Gestão da Dívida Pública	95 746	56 755	-38 990	59,3
P007 - Defesa	2 477	2 392	-85	96,6
P008 - Segurança Interna	2 267	2 130	-137	93,9
P009 - Justiça	1 880	2 584	704	137,5
P012 - Cultura	836	526	-310	63,0
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	4 796	2 714	-2 082	56,6
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	7 340	7 174	-166	97,7
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	27 977	23 376	-4 601	83,6
P016 - Saúde	32 267	13 068	-19 199	40,5
P017 - Ambiente e Ação Climática	3 437	2 740	-697	79,7
P018 - Infraestruturas e Habitação	6 010	4 916	-1 094	81,8
P020 - Agricultura	1 422	2 264	841	159,2
P021 - Mar	154	71	-83	46,0
Total Administração Central	218 438	156 946	-61 493	71,8
Segurança Social	53 123	35 615	-17 508	67,0
Total Administração Central e Segurança Social	271 561	192 561	-79 001	70,9

Financiamento da despesa

	QPDP 2020-2024 Lei n.º 75-C/2020 1	Execução jan-dez 2	Desvio nominal 3=2-1	Execução 4=2/1*100
Receitas de impostos	174 072	110 949	-63 122	63,7
Fundos Europeus	6 929	21 821	14 892	314,9
Outras	90 561	59 790	-30 770	66,0
Total Administração Central e Segurança Social	271 561	192 561	-79 001	70,9

Fontes: Quadro 4 do Anexo à Lei n.º 75-C/2020, de 18/08 (Lei das Grandes Opções 2021–2023), CGE/2021 e base de dados orçamental SIGO.

290. A cobrança de financiamento europeu acima da previsão no QPDP terá a justificação principal nas medidas de política COVID-19 que ganharam direito a cofinanciamento europeu. A despesa cujo financiamento teve origem em fundos europeus foi superior ao previsto (em 14,9 mil M€), relacionando-se com a implementação de apoio em emprego e manutenção da laboração, cofinanciadas no contexto dos mecanismos de solidariedade europeus de resposta à pandemia, que não se encontravam totalmente definidos aquando da elaboração da POE/2021 e do QPDP 2021–23. Esta despesa foi executada, sobretudo, nos programas orçamentais Governação e Economia, que apresentam um desvio positivo aproximadamente da mesma magnitude (14,6 mil M€ no seu conjunto, exibido na coluna 3 da parte superior da Tabela 34), constituindo exemplos destas medidas os programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (vide Tabela 4).

291. O desenho deste novo instrumento de orçamentação de médio prazo pretendia, na aparência, conferir previsibilidade à elaboração, à aprovação e à execução dos orçamentos anuais. Ignorando as enormes possibilidades legais de alteração do QPDP, concordar-se-á que a intenção subjacente à sua criação seria condicionar a discricionariedade nas escolhas orçamentais anuais, conferindo previsibilidade a médio prazo à restrição orçamental dos subsectores AdC e Segurança Social. Exatamente a

mesma intenção teve originalmente o instrumento antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental criado em 2015 na versão original da LEO em vigor. Os limites para as despesas totais são definidos no ano t para um horizonte temporal de médio prazo. Em rigor, são fixados tetos para o ano corrente (t) e para os anos que faltarem até ao termo da legislatura (se faltarem três, serão os anos $t+1$ a $t+3$). Ora bem, os tetos são vinculativos apenas para o ano seguinte ($t+1$). Todos os tetos devem ser aprovados na primavera, assim manda o [art. 34.º da LEO](#). Também esta dispõe (se se esquecerem as tais exceções) que os tetos vinculam o processo legislativo orçamental conduzido no outono do ano t para aprovar o OE do ano $t+1$. Como se mostrará no resto desta secção, a proverbial instabilidade legislativa portuguesa impede, na realidade, que o QPDP cumpra a sua missão programática. Tal como sucedeu com o seu antecessor.

292. As alterações à LEO aprovadas em 2020 e 2022 acabaram, na prática, com os vestígios que ainda havia de uma regra portuguesa de despesa. A situação legal é bem pior do que a descrita no parágrafo 291. Com a norma transitória referida no par. 287 (acolhida na terceira alteração à LEO, pela Lei n.º 41/2020), os tetos do QPDP aprovados em abril ou maio podem nem sequer sobreviver até outubro. Os números 7, 9 e 10 desse art. 5.º podem ser alterados discricionariamente pela AR em qualquer dia do ano (no primeiro caso, sob proposta do Governo inserida na própria POE). A quarta alteração à LEO, constante da Lei n.º 10-B/2022, de 28/04, veio determinar que, findo o período transitório, o QPDP não terá nenhuma eficácia. Na prática, só serve para dar trabalho aos técnicos do MF que tiverem de o continuar a elaborar, pois aquela alteração veio mudar o art. 36.º para dizer que basta uma simples declaração do Governo no relatório que acompanhar cada POE para afastar a imperatividade dos tetos que estiverem na lei do QPDP (lei das Grandes Opções). O leitor interessado em perceber com detalhe as derivas discricionárias no regime plurianual de programação orçamental pode satisfazer a sua curiosidade no [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio — páginas 20 a 25. Por todas estas razões, este novo instrumento de condicionamento dos orçamentos anuais com preocupações de médio prazo para nada de útil serve; aliás, revela a mesma ineficácia que teve o seu antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Nem com tanta possibilidade de exceção os tetos legalmente vinculativos são cumpridos. Como está, será preferível assumir a sua revogação. Ao menos, poupava-se o trabalho dos técnicos do MF que, todos os anos, ainda têm que o elaborar.

11 Indicadores económico-financeiros da Saúde

293. Este capítulo aprecia o desempenho económico-financeiro do Serviço Nacional de Saúde (SNS). A Secção 11.1 faz um enquadramento dos impactos da pandemia nas contas do Serviço Nacional de Saúde (SNS). De seguida, a Secção 11.2 é totalmente dedicada ao desempenho económico-financeiro do SNS, comparando 2021 com a evolução desde 2015; utiliza indicadores de contabilidade financeira, uma raridade na análise do desempenho das finanças públicas. O capítulo encerra com uma novidade na Secção 11.3: análise resumida do desempenho económico-financeiro do SNS em aproximação à lógica das contas nacionais.

11.1 Enquadramento do impacto financeiro da pandemia COVID-19

294. A análise ao desempenho económico-financeiro não pode ser dissociada da situação pandémica e dos impactos que a mesma teve nas contas do SNS de 2020 e 2021. Os efeitos da pandemia COVID-19 começaram a fazer-se sentir no fim do primeiro trimestre de 2020 e prolongaram-se durante o ano de 2021, acarretando impactos a nível social, económico e da saúde. Neste contexto, o Serviço Nacional de Saúde foi essencial no combate à pandemia COVID-19. Para tal, uma larga parte da estrutura e dos recursos existentes foi canalizada para esse fim, destapando a cobertura de outros cuidados de saúde; adicionalmente, foram adotadas medidas destinadas a apoiar o sector da saúde.

295. Como sucedido na análise às contas de 2020, a quantificação dos impactos financeiros da ação de combate à pandemia COVID-19 não é relatada nem quantificada isoladamente nas contas do SNS de 2021 publicadas pela ACSS. A UTAO usou o documento [Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do SNS em 2021](#) desta entidade para caracterizar o desempenho económico-financeiro consolidado do SNS. Nele não há segmentação dos efeitos da pandemia nas contas do universo. Mas, claro, a pandemia teve efeitos nas contas. Os encargos financeiros ocorridos resultantes da intervenção do SNS na prestação de serviços no âmbito da COVID-19 decorrem da afetação da estrutura (capacidade instalada) e de gastos adicionais em resultado da aplicação de medidas adotadas. A "capacidade instalada" consiste em infraestruturas, recursos humanos, dotações orçamentais, meios tecnológicos, sistemas de informação, consumíveis, etc. já existentes antes do surgimento da pandemia em Portugal. Porém, é bastante complexo quantificar separadamente a afetação destes recursos a esta finalidade. O Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2020 e 2021 não fornece informação sobre o custo da disponibilização da capacidade instalada exclusivamente utilizada no combate à crise sanitária (despesa com pessoal, encargos gerais, etc.). Para tal, seria necessário o reporte de informação adicional com elementos fornecidos pela contabilidade de gestão, que refletisse a imputação de gastos ao centro de custo denominado COVID-19. Assim, e sem informação adicional, não é possível aferir o impacto destes encargos. As medidas alternativas não estão disponível em contabilidade financeira e foram sendo disponibilizadas pela DGO nas suas sínteses mensais de execução orçamental em contabilidade pública, pelo INE nos seus apuramentos em contabilidade nacional e escrutinadas pela UTAO em várias coleções.

296. O impacto financeiro direto na conta das AP causado pelas medidas COVID-19 tomadas no âmbito da Saúde foi sendo reportado na execução orçamental de 2021. A execução orçamental de 2021 em contabilidade pública, publicada pela DGO, relata os encargos com medidas COVID-19. O Capítulo 3 deste relatório detalha com pormenor os impactos destas medidas nas finanças públicas em 2021. No caso do sector da saúde, foram apurados, em contabilidade pública, encargos que ascenderam a 1920 M€ (Tabela 4), sendo este montante superior em 968 M€ aos 952 M€ registados em 2020. Parte destes encargos foi, certamente, incorporado nas principais rubricas de gastos presentes no Relatório e Contas de 2021 do SNS, nomeadamente na Demonstração de Resultados, como são as rubricas Gastos com Pessoal, Fornecimentos e Serviços Externos e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas.

297. A redução no nível de serviço prestado (assistência não COVID-19) pelo SNS em 2021 deverá ter constituído uma parcela bastante inferior à registada em 2020. A afetação de uma parte da capacidade instalada do SNS a cuidados no âmbito da pandemia terá acarretado a redução do nível de serviço prestado em áreas não-COVID-19. O Relatório e Contas do SNS em 2020 relatou uma redução no nível de serviços e produtos prestados em várias áreas (ex: consultas médicas, exames, intervenções cirúrgicas e episódios de urgência) e como tal, esta redução no serviço prestado deverá ter implicado uma diminuição de gastos face ao ocorrido em 2019, com impactos financeiros, nomeadamente, nas rubricas de Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas e Fornecimento e Serviços Externos. No entanto, em 2021, e de acordo com os dados do relatório e contas do SNS, assistiu-se a uma recuperação destes indicadores para um nível semelhante ao registado em 2019, de serviços e produtos prestados em áreas como consultas médicas, exames, intervenções cirúrgica, com exceção do número de episódios de urgências (ainda substancialmente abaixo do nível de 2019). Assim, o potencial impacto financeiro da redução no nível de serviço prestado (não COVID-19) nas respetivas rubricas de Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas e Fornecimento e Serviços Externos deverá ter sido bastante inferior ao registado em 2020. O Relatório e Contas do SNS em 2021, em consonância com o ocorrido em 2020, é omissivo na quantificação deste impacto.

11.2 Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS

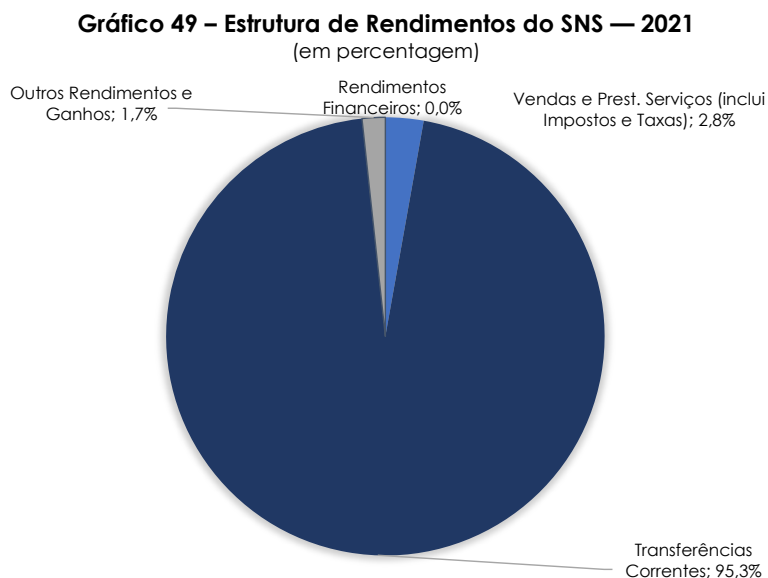
298. Esta secção visa a análise resumida da evolução do desempenho económico-financeiro do SNS.

Os primeiros parágrafos caracterizam sumariamente a situação económico-financeira com principal destaque para a evolução dos resultados líquidos do SNS. Os seguintes descem no grau de detalhe, para relatar e comentar as contas de Rendimentos e Gastos. É privilegiada a perspetiva interanual para ajudar a perceber quão atípico poderá ter sido o desempenho em 2021.

299. No exercício de 2021, o SNS registou um prejuízo de 1251,4 M€, sendo o maior na última década. O resultado líquido do exercício de 2021 do Serviço Nacional de Saúde foi negativo em 1251,4 M€, correspondendo a um agravamento de 963,7 M€ face ao resultado do exercício de 2020, que se situou em - 287,7 M€. Este resultado representa o maior prejuízo anual registado no SNS na última década (de acordo com a informação disponível de reporte em contas financeiras), e certamente o maior desde 2015 (Gráfico 51 p.121.) Deve salientar-se que o resultado líquido do exercício de 2021 no SNS é largamente superior, em módulo, ao valor de Fundos Próprios registado no balanço do mesmo ano, sendo que esta situação ocorre, com exceção do ano de 2020, consecutivamente desde 2016.

300. O reforço de verbas através do financiamento do Orçamento do Estado revelou-se largamente insuficiente, tendo em conta o desenvolvimento do contexto originado pela pandemia COVID-19 e o incremento registado nas principais rubricas de gastos. No exercício de 2020, as verbas de financiamento do SNS provenientes do Orçamento do Estado foram reforçadas para fazer face ao contexto originado pela pandemia COVID-19. Contudo, o resultado de 2020 acabou sendo (novamente) negativo, em 287,7 M€. Assim, inicialmente, projetou-se para o ano de 2021 um reforço verbas de 135,1 M€ no universo do SNS sob a forma de transferências correntes e subsídios à exploração, ambos com origem no financiamento anual previsto no OE para o SNS. Este reforço de dotação tinha, potencialmente, a expectativa adjacente de uma diminuição de encargos com a pandemia COVID-19 ao longo de 2021 que pudesse absorver incrementos em outras Rubricas de Gastos. Ora, este reforço revelou-se significativamente insuficiente. O impacto dos encargos com a COVID-19 aumentou bastante (estimativa UTAO de + 958 M€ face a 2020 em contabilidade pública, Gráfico 9, p. 27) e com reflexos nas principais rubricas. No caso das rubricas de gastos com maior peso (Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Gastos com Pessoal e Fornecimentos e Serviços Externos), verificou-se, em 2021, um incremento acumulado de 1095,2 M€ (+ 9,9%), no qual se destaca o crescimento de 497,1 M€ na rubrica Fornecimento e Serviços Externos. O crescimento dos gastos superou expressivamente o incremento nos rendimentos. Como tal, o aumento dos gastos em rubricas de maior peso, sem a suficiente contrapartida no financiamento da atividade de exploração do SNS, levou a um prejuízo acumulado inédito de 1251,4 M€.

301. O peso do financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração representou, em 2021, mais de 95% do total dos rendimentos anuais do SNS. A estrutura de rendimentos em 2021 é identificada no Gráfico 49. No exercício de 2021, 95,3% do valor total dos rendimentos do SNS correspondeu a transferências correntes e subsídios à exploração com origem no financiamento anual previsto no OE para o programa da Saúde. Esta rubrica registou um crescimento, face a 2020, de 1,3% (+135,1 M€, Gráfico 52, p.121), incrementando residualmente seu peso na estrutura de rendimentos (0,1 p.p. a mais face a 2020). Os impostos e as taxas cobrados ascenderam a 176,7 M€, revelando um decréscimo de 20,9 M€ por via, em larga escala, da dispensa de cobrança de taxas moderadoras.⁴⁷ Como tal, o rendimento de venda e prestação de serviços (inclui impostos e taxas) reduziu o seu peso para 2,8 % da estrutura de rendimentos do SNS. Merece referência ainda o contributo de 1,7% da conta “outros rendimentos e ganhos”.



Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2021 e cálculos da UTAO.

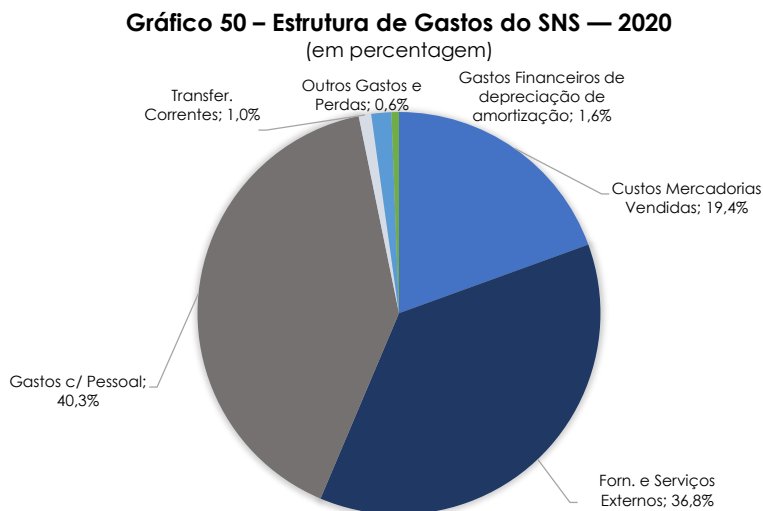
302. As contas Fornecimento e Serviços Externos e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas representaram cerca de três quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2021 do SNS, correspondendo a um incremento face ao ano anterior, refletindo o impacto da adoção de medidas COVID-19. A maioria dos gastos anuais do SNS decorre dos custos operacionais relacionados com fornecimento e serviços externos e custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, que, no seu conjunto, corresponderam a 58,2% da totalidade dos gastos no exercício de 2021, o que representa um aumento de 3,3 p.p. face a 2020 (Gráfico 50). Deve salientar-se que as rubricas Fornecimentos e Serviços Externos e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas registaram acréscimos, face a 2020, de 12,0% (+497,1 M€) e 12,4% (+269,4 M€), respetivamente. De acordo com a informação do Relatório de Contas de 2021, estes incrementos são explicados pelos impactos da pandemia COVID-19, nomeadamente, tratamento e testagem de doentes, gastos com testes, vacinas, compras de equipamento de proteção individual pelas entidades do SNS, bem como pela aquisição de medicamentos e incrementos em rendas e alugueres de equipamento no âmbito da COVID-19 — De acordo com os dados no Capítulo 3, Tabela 4 verificou-se um incremento, face a 2020, de encargos, nomeadamente os referentes a medicamentos, vacinas, testes e EPI.⁴⁸

⁴⁷ Em abril de 2020, a entrada em vigor do OE/2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março) ativou a [Lei n.º 84/2019](#), de 3 de setembro, que estabelece a dispensa de cobrança de taxa moderadora nos cuidados de saúde primários e demais prestações de saúde.

⁴⁸ Os dados referentes a 2020 encontram-se refletidos na Tabela 4 do [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março ("Apreciação da Conta Geral do Estado de 2020").

303. Os Gastos com Pessoal são a componente com maior peso nos Gastos e cresceram 6,9% em 2021.

Esta rubrica atingiu o valor de 5072,2 M€, que correspondeu a um incremento, face a 2020, de 328,8 M€ (+ 6,9%). Para este crescimento, concorreram, nomeadamente: i) reforço de contratações; ii) aumento de trabalho extraordinário; iii) implementação do plano de retoma da atividade e de recuperação da lista de espera de cirurgia; iv) medidas de valorização e compensação dos profissionais de saúde envolvidos no combate à pandemia COVID-19, sendo que este valor não se encontra quantificado, apesar de o relatório do OE/2021 anunciar uma determinada verba para este efeito.⁴⁹ Ainda na estrutura de gastos, merece realce a redução na rubrica transferências e subsídios concedidos (- 12,0%; - 16,9 M€).



Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2021 e cálculos da UTAO.

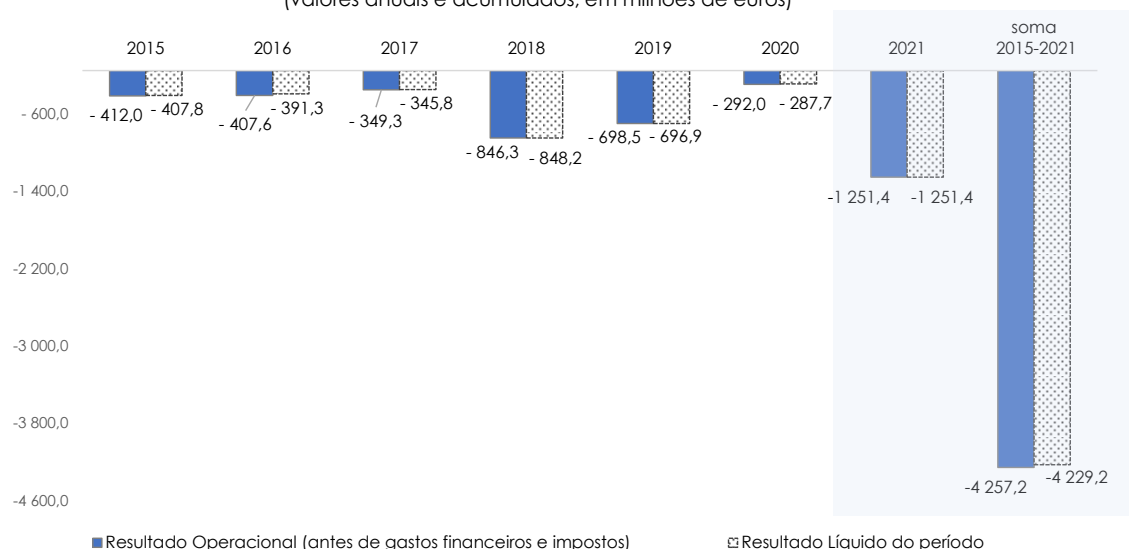
304. O Passivo total do SNS acumulado voltou a crescer em 2020, ascendendo a 4,6 mil M€ e sendo largamente constituído por dívidas a fornecedores e outros credores do SNS.

No apuramento das contas de 2021, verifica-se que o Passivo do SNS registava o valor de 4 628,6 M€, sendo que neste valor, a rubrica Dívidas a Fornecedores e Outras Contas a Pagar pesava 88,7%, ou seja, valia 4106,8 M€ (+ 425,3 M€ face a 2020). Ao desagregar esta rubrica, verifica-se que a Dívida a Fornecedores se situou em 2046,2 M€, ou seja, um aumento homólogo de 81,2 M€. No que diz respeito ao valor registado na rubrica Outras Contas a Pagar (2060,6M€), esta revelou um acréscimo de 344 M€ face a 2020.

⁴⁹ A proposta de Orçamento de Estado para 2021 contemplava uma nova medida no valor de 60 M€ para o pacote COVID-19. Denominava-se "subsídio de risco para profissionais de saúde".

Gráfico 51 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2015–2021

(valores anuais e acumulados, em milhões de euros)

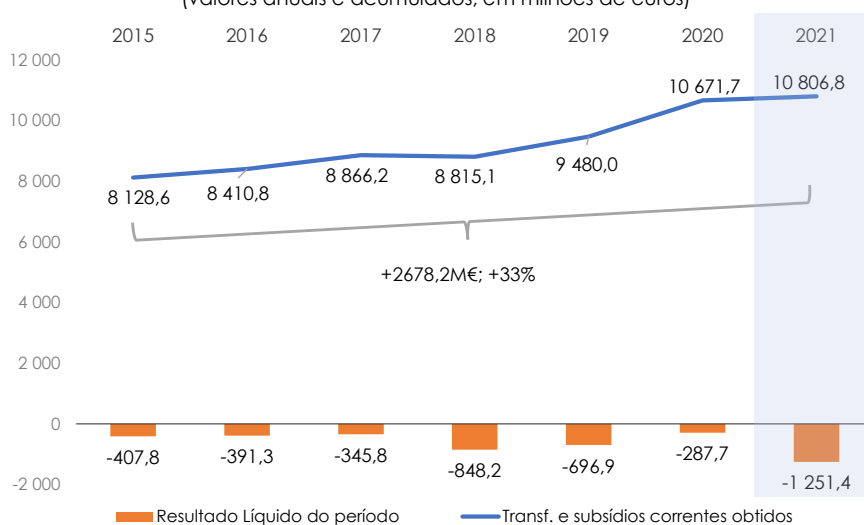


Fontes: Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2015 a 2021 e cálculos da UTAO. | Notas: os valores do resultado operacional nos anos de 2015 e 2016 foram retirados dos respetivos relatório e contas e foram ajustados de modo a respeitar a nomenclatura do modelo de demonstração de resultados por funções previsto na Portaria n.º 220/2015, de 24 de julho, do Ministério das Finanças. Em concreto, aos resultados operacionais registados foram acrescidos os resultados extraordinários de modo a obter os resultados operacionais (antes de gastos financeiros e impostos).

305. Após o exercício de 2021, o valor total do Passivo do SNS é equivalente a 823,4% do valor de Fundos Próprios. De acordo com os dados constantes do Relatório Anual do Serviço Nacional de Saúde de 2021, um dos indicadores financeiros que se destaca é o da relação entre dívida e fundos próprios, que permite concluir que o Passivo Total corresponde a 823,4% do valor dos Fundos Próprios e, por inerência, o rácio de solvabilidade (que mede a relação entre os capitais próprios da entidade contabilística e os capitais alheios) situa-se a um nível bastante baixo, 12,1%. Este resultado traduz uma deterioração de 4,2 p.p. face ao nível registado em 2020 (16,3%). De notar que, para o nível dos Fundos Próprios em 2021, concorreram em sentido oposto: i) as dotações de capital, cujas entradas nas entidades do SNS ascenderam a 1064 M€; ii) o Resultado Líquido do Exercício negativo de 1251,4 M€ (Gráfico 51 e Gráfico 53).

Gráfico 52 – Transferências e Subsídios Correntes e Resultado Líquido do Exercício SNS no período 2015–2021

(valores anuais e acumulados, em milhões de euros)



Fontes: DGO, Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2020 e cálculos da UTAO.

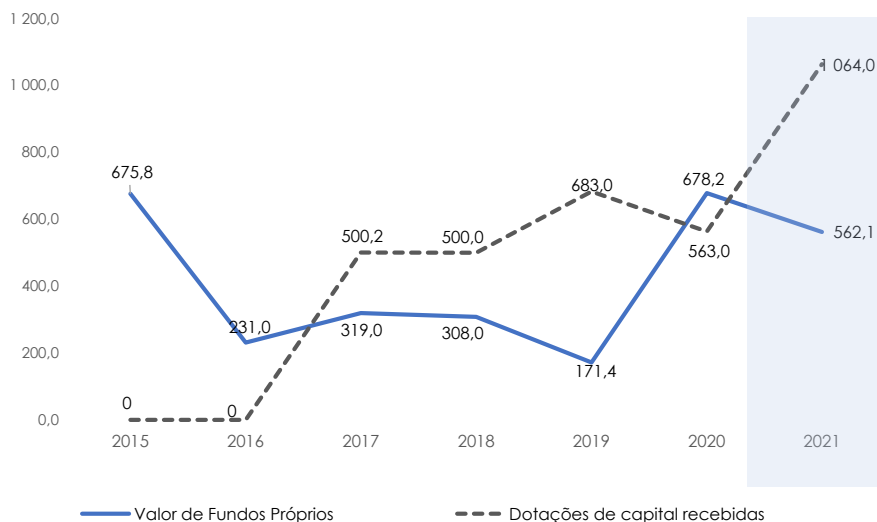
306. As Transferências Correntes e os Subsídios à Exploração com origem no financiamento do OE cresceram 33% desde 2015, mas este incremento corresponde a cerca de 42% do valor acumulado de prejuízos registado no SNS ao longo do mesmo período. No período de 2015 a 2020, o montante de

transferências correntes e subsídios à exploração atribuído ao SNS pelo Orçamento do Estado aumentou 2678,2 M€ (Gráfico 52), tendo 69,3% (1856,6 M€) deste incremento sido realizado nos anos de 2019 e 2020. O aumento expressivo no valor das dotações correntes no ano de 2020 decorreu de duas decisões políticas, que pretendiam dotar o SNS i) com um orçamento mais realista, diminuindo a suborçamentação crónica do sistema, e ii) reforçar a capacidade de o SNS responder aos desafios da pandemia COVID-19. Em 2021, o aumento em transferências correntes e subsídios à exploração foi menos expressivo, de acordo com o cenário exposto no parágrafo 300, e não evitou que o SNS registasse novamente prejuízo expressivo no fecho de contas de 2021. O Gráfico 52 permite verificar, nos últimos anos, que os prejuízos mais elevados desde 2015 aconteceram em 2018, 2019 e 2021. Os sete anos observados acumularam um prejuízo de 4229,2 M€ (Gráfico 51). De 2015 a 2019, o financiamento do OE para a atividade do SNS foi crescendo, mas em acréscimos sempre inferiores ao prejuízo do ano anterior. Essa tendência foi invertida no ano de 2020, sendo, no entanto, insuficiente para evitar mais um prejuízo. Em 2021, o acréscimo foi substancialmente insuficiente para obstar a um novo prejuízo expressivo.

307. As contas de 2021 do SNS relatam a continuidade de prejuízos anuais consecutivos e a maior “injeção” de capital realizada nos últimos sete anos. No período de 2015 a 2021, o Serviço Nacional de Saúde acumulou 4229,2 M€ em prejuízos, com resultado líquido do exercício negativo em todos os anos, destacando-se os anos de 2018, 2019 e, especialmente, 2021 (- 848,2 M€, - 696,7 M€ e - 1251,4 M€, respetivamente). Para esta situação, contribuíram, quase exclusivamente, os resultados operacionais anuais, como se pode verificar no Gráfico 51. Os Gastos Operacionais ao longo dos anos foram muito superiores aos Rendimentos obtidos, conduzindo a um Resultado Operacional acumulado de - 4 257,2 M€. Os sucessivos prejuízos anuais levaram à deterioração dos Fundos Próprios e à acumulação de dívida no conjunto de entidades que constituem o SNS. No Gráfico 53 é possível visualizar a diminuição anual do montante de Fundos Próprios do SNS (de 1096,5 M€ em 2014 para 171,4 M€ em 2019) e novo incremento em 2020 para 678,2 M€ registando-se em 2021 um novo decréscimo para 562,1 M€, sendo esta evolução explicada, essencialmente, pela incorporação dos prejuízos anuais. Para mitigar os efeitos de sucessivos prejuízos, seja sobre o rácio de solvabilidade, seja sobre os pagamentos em atraso a fornecedores, o Governo recorreu a injeções sistemáticas de capital nas entidades pertencentes ao SNS. Estas somaram 3310,2 M€ entre 2015 e 2021. No entanto, é importante dar nota que o exercício de 2020 do SNS foi inicialmente projetado com o objetivo de obtenção de um resultado sem prejuízo, tendo o SNS recebido o maior reforço de sempre na dotação para colmatar a suborçamentação existente. No entanto, e após a introdução dos ajustamentos no reforço de dotação e encargos adicionais devido à resposta à pandemia COVID-19, o exercício de 2020 do SNS foi mais um a fechar com prejuízo e consequentes injeções de capital (+563 M€). Em 2021, e como já foi reportado em parágrafos anteriores, o reforço de dotação foi de montante bastante inferior ao verificado em 2020, e o contexto adverso da pandemia COVID-19 contribuiu para o maior prejuízo nos últimos sete anos e, consequentemente, a maior injeção de capital (1064 M€). Mesmo tendo em conta a incerteza, em termos de impactos por via do combate à pandemia COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, a suborçamentação do SNS é uma realidade que se verifica consecutivamente ano após ano. Sem a fixação, a médio prazo, de objetivos de desempenho acompanhados por uma autonomia reforçada na gestão, fatores decisivos para a evolução no desempenho do SNS, a continuidade da suborçamentação anual no SNS emerge com probabilidade elevada.

Gráfico 53 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2015–2021

(valores a 31 de dezembro de cada ano, em milhões de euros)



Fontes: DGO, Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2021 e cálculos da UTAO.

11.3 Desempenho económico-financeiro do SNS em aproximação à lógica das contas nacionais

308. Esta secção realça, de forma resumida, a evolução do desempenho económico-financeiro do SNS em aproximação à lógica das contas nacionais. Trata-se de uma novidade que é apresentada no [Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do SNS em 2021](#) (pág. 93 e 94). A informação disponibilizada corresponde à Conta que reflete o desempenho económico do SNS em 2021 na ótica de contas nacionais.

309. A ACSS prepara informação para a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e o Instituto Nacional de Estatística, seguindo uma metodologia de aproximação à lógica das contas nacionais. Mais concretamente, o mapa da Conta é efetuado com base numa ótica económica que aproxima o desempenho económico-financeiro à demonstração de resultados prevista no normativo contabilístico SNC-AP. Segundo a informação constante no relatório e contas de 2021, “... a base para a elaboração da Conta do SNS são os elementos financeiros dos balancetes contabilísticos, gastos e rendimentos em base de acréscimo, resultante do processo de consolidação de contas, e ainda informação adicional relativa a receita e despesa de capital, calculada com base no balancete contabilístico e suportada nos anexos financeiros dos Relatórios de Gestão das entidades do SNS”.

310. Para o cálculo da Conta do SNS foi utilizado o quadro de correspondências entre as duas óticas contabilísticas, ou seja a Plano de Contas Multidimensional do SNC-AP e o Classificador de Contas Nacionais (SEC-2010).⁵⁰ Assim, foram realizados alguns ajustamentos aos resultados consolidados de 2021 do SNS, no sentido de aproximar o cálculo da Receita e da Despesa do ano, designadamente: i) alteração da rubrica Custos das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas pela Compras de Matérias (aquisições do ano); ii) alteração da rubrica Gastos de Depreciações dos Ativos por Investimentos do Ano em Ativos Fixos Tangíveis e Intangíveis (Capex); iii) acréscimo de Subsídios de Investimento e Dotações (em numerário) à rubrica de receita de capital; e iv) acréscimo à rubrica Transferências Correntes – Outras, da receita do Saldo de Gerência de 2020 de entidades do Programa do Ministério da Saúde não pertencentes ao perímetro do SNS (nomeadamente, do INFARMED e do INEM), constituindo uma receita adicional para o SNS.

311. A Conta do SNS de 2021 permite obter informações adicionais. Esta Conta na ótica da contabilidade nacional revela ligeiras diferenças quantitativas face aos dados do desempenho económico-financeiro obtido através do Plano de Contas do SNC-AP. Os resultados nas principais rubricas de receitas

⁵⁰ [Decreto-Lei 192/2015](#), de 11 de setembro.

e despesas são muito semelhantes, existindo ligeiras diferenças. O saldo final de 2021, segundo a ótica de Contas Nacionais, foi – 1281,5 M€, ou seja, mais deficitário em 30 M€ face ao saldo de 2021 contabilizado através do plano de Contas do SNC-AP (contabilidade financeira). No entanto, a desagregação das principais rubricas permite a obtenção de informação adicional. Como exemplos: i) a diminuição, em 2021 face a 2020, de 30,8 M€ (– 31,8%) em receita de taxas moderadoras devido a dispensa de cobrança de taxas moderadoras; ii) a variação na despesa Gastos com pessoal foi influenciada pelos incrementos em suplementos de remuneração, com particular destaque para o trabalho extraordinário e outros suplementos (+11,7% e 50,7%; respetivamente); iii) na rubrica de fornecimentos e serviços externos, a quantificação do incremento de despesa com meios complementares de diagnóstico e terapêutico (+ 280,9 M€; + 29,0%); iv) a Rubrica de Compras de Inventários revela um incremento de 209,5 M€ (9,2%), largamente explicado pelo aumento da despesa em matérias de consumo específico dos serviços de saúde, com particular destaque para o incremento na despesa em produtos farmacêuticos (+ 161,0 M€; + 10,2%).

312. O SNS, em 2021, apresentou um saldo ajustado negativo de 217,4 M€. A Conta do SNS apresenta o valor do saldo ajustado para o ano de 2021. O saldo ajustado corresponde ao valor do saldo final resultante da diferença entre receitas e despesas (corrente e de capital) e do montante referente a transferência de capital para cobertura de prejuízos. Este indicador pretende refletir qual foi o saldo obtido da agregação entre a totalidade do financiamento (receitas correntes, capital e dotações de capital) e as despesas (corrente e de capital) do SNS, ocorridas no ano económico de 2021. Assim, o saldo ajustado do SNS em 2021 foi negativo em 217,4 M€, tendo este resultado sido mitigado pela transferência de capital para cobertura de prejuízos no montante de 1064 M€, que, em última instância, reflete, mais uma vez, a suborçamentação e o recorrente recurso a injeções de capital para atenuar consecutivos prejuízos nos resultados do SNS.

Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19 com efeitos diretos nas finanças públicas de 2021

Anexo 1

Observações:

- (i) A informação constante deste anexo foi publicada originalmente no Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro. Reproduz-se aqui a referida listagem por uma questão de comodidade para o leitor no acompanhamento da Tabela 4, não tendo sido feitas alterações à publicação original.
- (ii) 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 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).
- (iii) As medidas de política COVID-19 cujos efeitos em contabilidade pública orçamental se extinguiram no ano de 2020 estão disponíveis no portal Internet da AR. As recensões da UTAO mais completas das medidas adotadas ao longo de 2020 pelos 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.
- (iv) 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 31 de dezembro 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.
- (v) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas destas 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 e sabe-se que algumas já constam dos apuramentos mensais divulgados pela DGO na Síntese de Execução Orçamental. 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. Por isso, não constam do quadro abaixo. 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										
1	Regime excepcional de contratação pública e autorização de despesa em bens e serviços	Flexibilização das regras de contratação	13/mar/20, 23/abr/20 22/nov/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços, investimento		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 2.º e 3.º Decreto-Lei n.º 18/2020 Artigo 2.º-A Decreto-Lei n.º 99/2020 Artigo 2.º-A		MF, MS, MD, MAI e SEE
2	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático, com um limite de 28 dias (Trabalhadores que exercem atividade por conta de Outrem, Trabalhadores Independentes e Trabalhadores do Serviço Doméstico).	13/mar, 24/jul e 03/09/2020	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	De acordo com PE/2021-25, a despesa agregada destas 2 medidas, estima-se em 163,9 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º Decreto-Lei n.º 62-A/2020		MTSSS
3	Subsídio por doença por infeção com COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias), prorrogado até 31 de dezembro de 2021, tendo sido novamente prorrogado até 30 de junho de 2022.	13/mar/20 06/jul/21 29/set/21 23/dez/21	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º Decreto-Lei n.º 56-A/2021 Decreto-Lei n.º 78-A/2021 artigo 2.º Decreto-Lei n.º 119-B/2021 (Artigo 4.º)		MTSSS Presidência do Conselho de Ministros
4	Assistência a filho ou neto por Isolamento Profilático	Medida acessível aos trabalhadores que não possam exercer a sua atividade por motivos de assistência a filhos ou outros dependentes a cargo, menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade, em situação de isolamento profilático certificado pelo Delegado de Saúde ou de doença por COVID-19.	13/mar/20	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio assistência à família		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 21.º		MTSSS
5	Apoio excepcional à família para trabalhadores por conta de outrem- por via da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais	Apoio para acompanhamento e assistência a filhos menores fora dos períodos de interrupção letiva, que não abrange o período fixado de férias letivas. Faltas justificadas e apoio correspondente a 2/3 da sua remuneração base, com um limite mínimo de (euro) 665,00 e um limite máximo de (euro) 1995,00. Este apoio abrange os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores independentes e os trabalhadores do serviço doméstico. Os trabalhadores que se encontrem a exercer atividade em regime de teletrabalho possam optar por interromper a atividade para prestar apoio à família, beneficiando do referido apoio excepcional à família, nas situações em que o seu agregado familiar seja monoparental e se encontre no período em que o filho ou outro dependente a cargo está à sua guarda, se esta for partilhada, ou integre filho ou outro dependente a cargo que frequente equipamento social de apoio à primeira infância, estabelecimento de ensino pré – escolar ou do primeiro ciclo do ensino básico, ou um dependente com deficiência, com incapacidade comprovada igual ou superior a 60 %, independentemente da idade. Para os trabalhadores em teletrabalho que solicitem o apoio o valor da parcela paga pela segurança social, no âmbito do respetivo apoio, é aumentado de modo a assegurar 100 %, nas situações:	13/mar/20 22/jan/21, 22/fev/21 07/abr/21	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 23 a 25.º Decreto-Lei n.º 8-B/2021 Decreto-Lei n.º 14-B/2021 Lei n.º 16/2021		MTSS, MF e Presidência do Conselho de Ministros Assembleia da República

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>a) A composição do seu agregado familiar seja monoparental e o filho, ou outro dependente que esteja confiado por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito, seja beneficiário da majoração do abono para família monoparental;</p> <p>b) Os dois progenitores beneficiem do apoio, semanalmente de forma alternada</p> <p>A partir de 27 de Novembro de 2021 consideram-se justificadas, sem perda de direitos, salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência determinada por via legislativa, quando ocorridas nas seguintes situações:</p> <p>- Nos períodos e fora dos períodos de interrupção letiva fixados nos anexos ii e iv ao Despacho n.º 6726-A/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 131, suplemento, de 8 de julho de 2021, ou definidos por cada escola ao abrigo da possibilidade inscrita no n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho;</p> <p>Nas situações de interrupção fora dos períodos de interrupção letiva fixada, o trabalhador por conta de outrem, o trabalhador independente e o trabalhador do regime de proteção social convergente têm direito, respetivamente, aos apoios excecionais à família previstos nos artigos 23.º a 25.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.</p> <p>No período compreendido entre os dias 2 e 9 de janeiro de 2022, é ativado o apoio extraordinário às famílias que acompanhem os filhos durante esta semana.</p> <p>No período de 27 de dezembro a 31 de dezembro de 2021 é ativado o apoio extraordinário às famílias durante a suspensão de atividade de apoio à primeira infância, atividades letivas e não letivas para os estabelecimentos particulares de ensino especial bem com os das atividades dos estabelecimentos da educação de pré-escolar, 1.º e 2.º ciclo do ensino básico, cujo funcionamento se encontrasse previsto para este período.</p>	27/nov/21						<p>Decreto-Lei n.º 104/2021 Artigo 8.º</p>		
			22/dez/21						<p>Decreto-Lei n.º 119-A/2021 (altera o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 8-B/2021)</p>		
			23/dez/21						<p>Decreto-Lei n.º 119-B/2021</p>		
6	Regime excecional de gestão de recursos humanos	<p>Suspensão limites horas extraordinárias, flexibilização regras de contratação, suspensão limites de idade, autorização de contratação simplificada sujeita apenas à tutela, aplicável ao Ministério da Saúde, às forças de segurança, à ANEPC, às entidades relacionadas com o sector da saúde no Ministério da Defesa, aos Serviços Prisionais e ao Instituto Nacional de Ciências Médicas de Forenses</p> <p>Para 2022, são mantidos os regimes excecionais de incentivos à recuperação da atividade assistencial nos serviços e estabelecimentos hospitalares e de cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde</p> <p>Prorrogação do regime excecional de contratação de médicos aposentados pelo SNS até 31 de dezembro de 2022.</p> <p>Até 31 de março de 2022, é autorizada a constituição do vínculo de emprego a termo resolutivo incerto com profissionais de saúde no âmbito da campanha de vacinação</p>	13/mar, 29/set e	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal		Orçamental	<p>Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 6.º</p> <p>Decreto-Lei n.º 78-A/2020</p> <p>Decreto-Lei n.º 94-A/2020</p> <p>Decreto-Lei n.º 54-B/2021</p> <p>Despacho n.º 6698/2021</p> <p>Portaria n.º 264/2021</p> <p>Decreto-Lei n.º 104/2021</p>		MF, MS, MAI e SEE
			03/nov/20								
			25/jun/21								
			08/jul/21								
			24/nov/21								
			27/nov/21								

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Reforço das equipas que realizam os inquéritos epidemiológicos. O regime excepcional de contratação previsto é também aplicável nos casos em que os serviços e estabelecimentos de saúde tenham necessidade de proceder à contratação de técnicos superiores para reforço das equipas que realizam os inquéritos epidemiológicos	22/dez/21						Decreto-Lei n.º 119-A/2021		
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 (Índice 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 07/abr/21 13/abr/21 16/abr/21 06/jul/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 Lei n.º 15/2021 Decreto-Lei n.º 26-C/2021 Portaria n.º 85/2021 Decreto-Lei n.º 56-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 simplificado 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	26/mar/20 15/jan/21	AdCentral				Sem impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 10-I/2020		MC

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		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.	05/abril/21						Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 7.º Decreto-Lei n.º 26-A/2021		
12	Moratória pública para empréstimos de particulares e empresas até 30 de setembro de 2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses), <u>prorrogada parcialmente até 31 de dezembro de 2021</u> .	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Para usufruírem da moratória os beneficiários tem, até 30 de Setembro de 2020, de requerer à entidade bancária e produz efeito a partir da data do requerimento. A atualização do diploma prevê ainda a ampliação da moratória a todos os contratos de crédito hipotecário, bem como ao crédito aos consumidores para finalidade de educação, incluindo para formação académica e profissional</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>As entidades beneficiárias a que se refere o artigo 5.º-A e 5.º-C do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, beneficiam da prorrogação suplementar dessas medidas até 31 de dezembro de 2021, exclusivamente no que se refere à suspensão do reembolso de capital, desde que sejam contraparte das seguintes operações de crédito</p> <p>Isenção de imposto do selo sobre as operações de reestruturação ou refinanciamento do crédito em moratória, sendo que esta isenção aplica-se aos factos tributários ocorridos após 14 de setembro de 2021.</p>	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: Decreto-Lei n.º 78-A/2020 Decreto-Lei n.º 107/2020 Lei n.º 50/2021 Lei n.º 70/2021		Presidência do Conselho de Ministros
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	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 6.º Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3. Lei n.º 75-B/2020 Artigo 154.º		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										
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 excepcional, 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 31 de dezembro de 2021, podendo ser alargada, no limite, até 31 de março de 2022.	31/mar e 24/dez/20 24/jun/21 22/dez/21	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Portaria n.º 82-C/2020 Portaria n.º 302/2020 Portaria n.º 128/2021 Portaria n.º 314/2021		MTSSS
15	Regime excepcional 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 excepcional 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	Portaria n.º 307/2020		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	Portaria n.º 85-A/2020 Portaria n.º 160/2020 Portaria n.º 281/2020 Portaria n.º 28/2021		MTSSS
17	Isenção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros	Isenção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros. Isenção alargada até 31 de dezembro de 2021 Isenção alargada até 30 de junho de 2022	03/abr, 07/mai 30/dez/20 28/mai/21	AdCentral				Sem impacto orçamental	Comissão Europeia Decisão 2020/491 Lei n.º 13/2020 Despacho n.º 122/2020.XXII Lei n.º 75-B/2020 Artigo 441.º Lei n.º 33/2021 Decreto-Lei n.º 119-A/2021		
18	Regime excepcional 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.º 73/2013, de 3 de setembro, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de	6/abr/20	Ad Local	Despesa passivos financeiros		M€	Orçamental/ Dívida	Lei n.º 4-B/2020 Artigos 1.º a 5.º Lei n.º 12/2020, de 5 de julho		

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
19	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 prorrogação dos empréstimos já concedidos ou em avaliação junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHUR, I. P.), até três meses após a cessação do regime excecional em vigor.	6/abr/20 14/abr/20 e 02/fev/21 07/jul/21 23/dez/21 29/dez/21	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes			Dívida/Orçamental	Lei n.º 4-C/2020 Portaria n.º 91/2020 Portaria n.º 26-A/2021 Decreto-Lei n.º 56-B/2021 Decreto-Lei n.º 119-B/2021 Portaria n.º 325/2021		MIH
20	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 (Passo 4_18@escola.tp, passo 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. Prorrogação até 30 de junho de 2022 da 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 Decreto-Lei n.º 104/2021 Artigo 5.º		Presidência do Conselho de Ministros
21	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.º 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
22	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
23	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.	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.º 197-A.º		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										
		3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.							Lei n.º 42/2020		
24	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
25	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. -FORM.ATIV para trabalhadores ativos empregados em sectores mais afetados -Acelerador QUALIFICA destinado a jovens adultos com percurso de educação incompleto.	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 Conferência de imprensa do METD	Sim. FSE.	MCT/MTSSS
26	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 +CO3SO Emprego.	6/jun e 27/ago/2020 14/jun/21 31/dez/21	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios	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 Portaria n.º 122-A/2021. Portaria n.º 331-A/2021.	Sim. FSE.	MTSSS
27	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)	METD/ MEdU/ MPlan/MCT
28	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
29	Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporárias 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 Temporárias 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
30	Sistema público de apoio à conciliação no sobre-endorividamento (SISPACSE)	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

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
31	Apoio de liquidez e tesouraria das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminantes.	Medida excepcional e temporária para responder aos problemas de liquidez e de fluxos de tesouraria que põem em risco a continuidade das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminantes, com uma dotação global de 12,2 M€. O apoio previsto assume a forma de ajuda farfeteria, não reembolsável, de acordo com os montantes previstos no anexo IV da presente portaria.	18/nov/20	AdCentral	Despesa	Transferências correntes	12,2 M€	Orçamental	Portaria n.º 268/2020		MA
32	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 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
33	Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos.	Apoio concedido através de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap que desenvolvem o essencial da sua atividade no fornecimento de serviços e bens para apoio à realização de eventos culturais, festivos, desportivos ou corporativos: - Montante global de 50 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, a dinamizar pelo BPF; - 4 mil € por posto de trabalho (800€ a fundo perdido).	20/nov/20 28/dez/21	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 Ponto 3 Despacho n.º 12735-A/2021	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros MF
34	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 que regulamenta o estado de emergência, nomeadamente panificação, pasteleria e fabricação de artigos de pirotecnia, assim como o aumento dos limites máximos de apoio no caso de empresas com quebras de faturação superiores a 50 %, com efeitos retroativos	20/nov 24/nov e 30/dez/20 15/jan/21 24/mar/21 02/ago/21 14/set/21 11/nov/21 22/dez/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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021 Portaria n.º 168-B/2021 Portaria n.º 248-A/2021 Portaria n.º 317-B/2021	Fundos Comunitários (REACT, FEDER)	Presidência do Conselho de Ministros
	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 inserida 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;							Portaria n.º 271-A/2020 Portaria n.º 15-B/2021 e Anexo A da mesma Portaria n.º 168-B/2021		MEID, MF e Mplan

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>1-os apoios são atribuídos sob a forma de subvenção não reembolsável.</p> <p>2 - A taxa de financiamento a atribuir é de 20% do montante da diminuição da faturação da empresa, calculada nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo anterior, com o limite máximo de 7.500 euros para as microempresas e de 40.000 euros para as pequenas empresas.</p> <p>3 - No caso das empresas cuja atividade principal se encontra encerrada administrativamente, enquadrada nos CAE 56302, 56304, 56305, 93210 e 93294, o limite máximo referido no número anterior é alargado para 11.250 euros, no caso das microempresas, e para 60.000 euros, no caso das pequenas empresas.</p> <p>4 - No caso das empresas do sector da Restauração, elegíveis à medida APOIAR RESTAURAÇÃO, o incentivo apurado nos termos dos números anteriores pode acumular com o incentivo que resultar da aplicação do disposto no artigo 12.º 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:</p> <p>Microempresas: 13.750€ Pequenas empresas: 33.750€ Requisitos: -Manutenção de emprego -Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios -Não cessar atividade.</p> <p>Alteração ao Regulamento do Programa APOIAR, (artigos 1.º, 8.º, 14.º e 16.º, aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro), sendo caso das empresas com atividade principal afetada pelas determinações legais ou administrativas decorrentes da situação de calamidade, decretada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 27 de novembro, na sua redação atual, enquadrada nos CAE 56302, 56304 e 56305, 59 e 90, é atribuído um apoio suplementar e alterados os limites máximos.</p>							Portaria n.º 317-B/2021		
	APOIAR RESTAURAÇÃO	<p>Empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (atividade económica inserida 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.</p> <p>A taxa de financiamento a atribuir é de 20% do montante da diminuição da faturação da empresa.</p> <p>Requisitos: -Manutenção de emprego -Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios -Não cessar atividade.</p>							Portaria n.º 271-A/2020 Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma Portaria n.º 168-B/2021		MEID, MF e Mplan
	APOIAR + SIMPLES	<p>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).</p> <p>A taxa de financiamento a atribuir é 20% do montante da diminuição da faturação da empresa, calculada nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 13º- F, com limite máximo de 4.000€.</p> <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 1.000€.</p> <p>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€.</p> <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>						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 Portaria n.º 168-B/2021		MEID, 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>Requisitos: Manutenção de emprego; Não pode distribuir lucros e dividendos, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta. Alteração ao Regulamento do Programa APOIAR, (artigos 1.º, 13-Gº, 14.º e 16.º, aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro), sendo caso das empresas com atividade principal afetada pelas determinações legais ou administrativas decorrentes da situação de calamidade, decretada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 27 de novembro, na sua redação atual, enquadrada nos CAE 56302, 56304 e 56305, 59 e 90, é atribuído um apoio suplementar e alterados os limites máximos</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): -PME; -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. Programa Apoiar Rendas com o objetivo de apoiar a fundo perdido o pagamento de rendas. Destinado a inquilino com quebra de faturação: - 30% do valor da renda, Até 1200€ por mês para quebras entre 25% e 40% - ; - 50% do valor da renda, Até 2000€ por mês para quebras superiores a 40%. Pagamento em duas parcelas durante o primeiro semestre de 2021. Obrigações: Alargamento do Apoiar Rendas a outras formas contratuais que tenham por fim a utilização de imóveis. Alteração ao Regulamento do Programa APOIAR, (artigos, 13.º-B, 13.º-C, 14.º e 16.º).</p>	30/dez/20.				300 M€		<p>Portaria n.º 317-B/2021</p> <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> <p>Portaria n.º 317-B/2021</p>		METD, MF e Mplan
35	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: a) Até ao dia 30 de novembro de 2020; ou b) Em três ou seis prestações mensais, de valor igual ou superior a € 25, sem juros. — Diferimento extraordinário do pagamento de contribuições referentes a novembro e dezembro de 2020 os trabalhadores independentes e as entidades empregadoras dos sectores privado e social classificadas como micro, pequena e média empresa, (artigo 100.º do Código do Trabalho): — As contribuições da responsabilidade da entidade empregadora e as contribuições dos trabalhadores independentes podem ser pagas em três ou seis prestações iguais e sucessivas, sem juros, sendo que é prorrogado o prazo até 31 de dezembro de 2021, para as entidades empregadoras referidas no n.º 4 do artigo 9.º. A do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, na sua redação atual, poderão indicar, na Segurança Social Direta, qual dos prazos de pagamento previstos no n.º 5 daquele artigo pretendem utilizar no âmbito do diferimento extraordinário do pagamento de contribuições referentes a novembro e dezembro de 2020.</p>	22/nov/20	AdCentral Segurança Social	Receita	Impostos Contribuições e quotas		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 6641/2021</p> <p>Despacho n.º 8275/2021</p>		Presidência do Conselho de Ministros
36	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: -700 M€ para microempresas e 300 M€ para pequenas empresas, - Valor máximo de 50.000€ de apoio por cada microempresa e 250.000€ para cada pequena empresa. -Maturidade até seis anos; -Período de carência de 18 meses.</p>	10/dez/20 13/mai/20	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros			<p>Conferência de imprensa do METD</p> <p>Despacho n.º 4799/2021</p>		
37	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, mul-</p>	25/mar/20 09/set/20	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	Em 2020 90M€ e alargada inicialmente para 100 M€ e	Dívida e Orçamental (juros)	<p>Despacho Normativo n.º 4/2020</p> <p>Despacho Normativo n.º 10/2020</p>		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										
		tipificado pelo período de três meses, até 20.000€. Reembolso de capital em prestações iguais trimestrais, com prazo máximo da operação até 3 anos e carência de capital máxima até 12 meses. O PEES previa a alargamento da linha de apoio para 100 M€, e a conversão parcial em fundo perdido.	23/abr/21 27/abr/21 18/out/21						Despacho Normativo n.º 11/2021 Despacho Normativo n.º 12/2021 Despacho Normativo n.º 25/2021		
38	Diferimento do pagamento do IVA no primeiro semestre de 2021	Possibilidade de todas as empresas do regime trimestral (incluindo ENI) de diferir o pagamento do Iva trimestral no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros. Possibilidade, das empresas do regime mensal com quebra de faturação anual superior a 25%, de diferir o pagamento do Iva mensal no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros.	15/dez/20	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)			Decreto-Lei n.º 103-A/2020		Presidência Conselho de Ministros
39	Prorrogação do apoio extraordinário à retoma progressiva em situação de crise empresarial	As empresas que tenham beneficiado do regime de <i>layoff</i> simplificado mantenham quebras de faturação igual ou superior a 25% poderão para além da data de 30 setembro de 2021, de igual forma e desde que mantenham os seus estabelecimentos abertos, continuar a aceder a este instrumento, até à normalização da situação pandémica, da prorrogação do apoio à retoma progressiva da atividade. Esta medida que tem como princípios: -Compensação retributiva aos trabalhadores abrangidos pela redução do período normal de trabalho, correspondente às horas não trabalhadas no valor de 4/5 da retribuição normal ilíquida (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, - Na redução acima de 75% a SS assegura 35% dos encargos referentes a horas trabalhadas e 100% do pagamento das horas não trabalhadas. - Redução de 50% das contribuições sociais, sobre a compensação retributiva. - Remuneração dos trabalhadores pagas a 100% até 3 SMN. -Gerentes de empresas com trabalhadores permanentes são abrangidos, desde que tenham contribuições sociais feitas na empresa. 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. As empresas com quebra de faturação igual ou superior a 75 % podem continuar a reduzir o PNT dos seus trabalhadores até ao máximo de 100 %, durante os meses de maio, junho, julho e agosto (nestes 3 meses com redução limitada a até 75 % dos trabalhadores ao serviço do empregador) de 2021. Possibilidade desistir do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva, quando do mesmo se encontrar o beneficiar, e a requerer subsequentemente o apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho pelo número de dias de suspensão ou de encerramento.	30/dez/20 15/jan/21 12/mai/21 06/jul/21 30/jul/21 13/ago/21	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)		Orçamental/ Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 7 Decreto-Lei n.º 6-C/2020 Decreto-Lei n.º 6-E/2020 Decreto-Lei n.º 32/2021 Decreto-Lei n.º 56-A/2021 Portaria n.º 166/2021 Decreto-Lei n.º 71-A/2021	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS, MF
40	Incentivo financeiro extraordinário à normalização atividade empresarial	Destinado a microempresas com quebra de faturação superior a 25%. 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). Condicionalismos: proibição de despedimento coletivo, e extinção de posto de trabalho até dois meses após o final do apoio. Adicionalmente 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 de 50 % do pagamento de contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, com referência aos trabalhadores abrangidos. Quando seja requerido até 31 de maio de 2021, este incentivo tem o valor de duas vezes a RMMG e é pago de forma faseada ao longo de seis meses, ao qual acresce o direito a dispensa parcial de 50 % do pagamento de contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, com referência aos	30/dez/20 24/mar/21 14/mai/21	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)		Orçamental/ 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 5, Portaria n.º 102-A/2021.	Apoio através empréstimo Programa SURE e Fundo Europeu RE-ACT	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										
		trabalhadores abrangidos, durante os primeiros dois meses do apoio. Quando seja requerido após aquela data e até 31 de agosto de 2021, o incentivo tem o valor de uma RMMG e é pago de uma só vez, correspondente a um período de apoio de três meses.									
41	Apoio ao arrendamento	Linha de crédito destinada a inquilinos e senhorios, sem restrição de acesso a quem já acedeu a outras linhas de crédito.	30/dez/20		Despesa		100 M€		Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, ponto 2 alínea b		METD
		Contratos de arrendamento não habitacional: - Prolongamento até 30 de junho de 2021 da suspensão atualmente em vigor de efeitos relacionados com a cessação de contratos. Contratos de arrendamento de estabelecimentos encerrados desde março de 2020: - Diferimento para janeiro de 2022 do pagamento das rendas referentes a 2020 e 2021, sendo que estas podem ser liquidadas em 24 mensalidades.	30/set/20 10/dez/20		Sem efeito	Sem efeito		Sem efeito	Lei n.º 58-A/2020 Conferência de imprensa do METD		
42	Linha de crédito para Mid Cap e grandes empresas	Lançamento, operacionalização e monitorização de linha de crédito dirigida a Mid Cap e grandes empresas que atuem nos sectores particularmente afetados pela crise sanitária.	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
43	Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas.	São beneficiárias da Linha de Apoio MPE as micro e pequenas empresas, de qualquer sector de atividade, em situação de crise empresarial, nos termos do disposto no Decreto – Lei n.º 6 -C/2021, de 15 de janeiro, na sua redação atual, que cumpram e demonstrem o cumprimento das condições previstas no artigo 6.º da presente portaria e Nos termos da Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio, O apoio financeiro a conceder ao abrigo da Linha de Apoio MPE reveste a natureza de subsídio reembolsável, sendo apoio referido corresponde ao valor de até € 3000 por cada posto de trabalho existente na empresa no mês imediatamente anterior à apresentação da candidatura, multiplicado por três, até ao montante máximo de: a) € 25 000, para as microempresas; b) € 75 000, para as pequenas empresas. O apoio financeiro é reembolsado no prazo máximo de quatro anos, a contar da data de celebração do respetivo contrato, incluindo um período de carência de capital de até 12 meses sendo aplicável uma taxa de juro fixa de 150 pontos base.	31/dez/20 28/jul/21 14/set/21	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	100 M€	Dívida	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 185.º Decreto-Lei n.º 64/2021 Portaria n.º 192 – A/2021.		METD
44	Limitação extraordinária do 1.º e 2.º pagamento por conta de IRC para cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	O Orçamento de Estado para 2021 prevê a possibilidade de dispensa de pagamentos por conta de IRC aplicável às entidades classificadas como cooperativas ou como micro, pequenas e médias empresas, a qual surge na continuidade do artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, e que foi regulamentado pelo Despacho n.º 8320/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 168, de 28 de agosto de 2020. Esta legislação suspende o 1.º e o 2.º pagamento por conta de IRC, a serem realizados até 31 de agosto e 30 de setembro, respetivamente, para cooperativas e micro, pequenas e médias empresas. O 3.º pagamento por conta (data limite 15 de dezembro) poderá ser limitado até 100%, quando se verificar que o montante entregue a título de adiantamento é já superior ao imposto que seria devido. Esta possibilidade já se encontra prevista no artigo 107.º do CIRC.	31/dez/20 30/jun/21 06/jul/21	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 374.º Despacho SEAF n.º 205/2021-XXII Despacho n.º 6564/2021		MF
45	Subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID -19.	Criação de um subsídio extraordinário e de caráter 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. 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.	31/dez/20 24/mar/21	AdCentral	Despesa	Custos com pessoal	34 M€ (liquido) de acordo com POE/2021	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 291.º Portaria n.º 69-A/2021.		MS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
46	Programa de apoio e estímulo ao consumo nos sectores do alojamento, cultura e restauração (IVAucher)	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 suportado 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. Este programa tem 3 fases distintas: 1) Fase de acumulação: entre 1 de junho e 31 de agosto, os consumidores podem acumular o IVA pago nas compras efetuadas nos sectores da restauração, alojamento e cultura. Para tal, basta pedirem fatura com o seu NIF; 2) Fase de apuramento: durante o mês de setembro, o montante do benefício acumulado é sujeito a validação e apuramento definitivo; 3) Fase de utilização: entre 1 de outubro e 31 de dezembro, os consumidores podem utilizar o benefício acumulado e apurado, em qualquer um dos 3 sectores abrangidos, até ao limite de 50% por compra. O montante de saldo não utilizado pelo consumidor, independentemente do sector de consumo, é considerado para efeitos da dedução à coleta prevista no artigo 78.º-F do Código do IRS.	31/dez/20 28/mar/21 07/jun/21 08/set/21 15/dez/21	AdCentral	Despesa	Subsídios	200 M€ de acordo com POE/2021	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 40.º Decreto Regulamentar n.º 2-A/2021 Portaria n.º 119/2021 Decreto Regulamentar n.º 6-A/2021 Despacho n.º 12150/2021		MF, METD
47	Aquisição de vacinas contra a COVID-19, para ano 2021 e 2022, 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. Para 2022, é autorizada a realização de despesa adicional associada aos procedimentos aquisitivos de vacinas contra a doença COVID-19, no âmbito de todos os Acordos de Aquisição celebrados nos termos da Decisão da Comissão Europeia, de 18 de junho de 2020 [C(2020)4192 final], até ao montante máximo de) 291,4 M€.	31/dez/20 14/mar/21 30/dez/21	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	Aquisição de vacinas, 400 M€ de acordo com PE/2021-25 e 21,5 M€ Em 2022 até máximo de 291,4 M€	Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2021 Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2021	Fundo Europeu REACT	MS
48	Benefícios fiscais para transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo.	Redução para taxa reduzida de IVA e a possibilidade de dedução à coleta do IRS de parte do valor incorrido na sua aquisição Prorrogação, até 31 de dezembro de 2022, da taxa reduzida do IVA aplicável às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo;	31/dez/20 e 26/jan/21 31/dez/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 Lei n.º 99/2021		METD, MF e MS
49	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 das contribuintes assumidas em planos prestacionais em curso, sem prejuízo de os poderem continuar a cumprir nos prazos estabelecidas. 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
50	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
51	Exportação Segura 2021	Facilidade de Garantia do Estado ao seguro de créditos para riscos comerciais de curto prazo em mercados da OCDE, com a redenominação «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

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
52	Apoio extraordinário ao consumo de energia elétrica	<p>Apoio extraordinário que visa mitigar os efeitos decorrentes do acréscimo de consumo de energia elétrica motivado pelo confinamento geral, através de uma comparticipação diária, de acordo com escalão de potência. Destina-se a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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
53	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	<p>Trabalhadores em particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, sendo abrangidos pelo Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT):</p> <p>1) Os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico, cuja prestação de proteção no desemprego termine após a data de entrada em vigor da presente lei;</p> <p>2) Os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico que, por razões que não lhes sejam imputáveis, ficaram em situação de desemprego, sem acesso à respetiva prestação, e que tenham, pelo menos, três meses de contribuições nos 12 meses imediatamente anteriores à situação de desemprego.</p> <p>3) Os trabalhadores independentes, que cumpram a condição de recursos, nas seguintes situações a partir de 1 de janeiro de 2021:</p> <p>a) - 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).</p> <p>b) - 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.</p> <p>c) - Trabalhadores independentes com quebra de rendimentos e que cumulativamente: i) Tenham pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do requerimento; ii) 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.</p> <p>d) - 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.</p> <p>4 - 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):</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>O apoio que se encontra a ser pago em 31 de dezembro de 2021, é prorrogado até ao último dia do mês de fevereiro de 2022, mantendo-se em vigor, até à mesma data, a regulamentação e legislação complementar aprovadas.</p>	31/dez/20 25/jan/21 13/abr/21 27/nov/21	Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	De acordo com o PE/2021-25, os apoios extraordinários aos rendimentos dos trabalhadores, estimam-se 617,5 ME.	Orçamental	Lei n.º 75-B/2020 Artigo 156.º Portaria n.º 19-A/2021 Decreto-Lei n.º 26-C/2021 Decreto-Lei n.º 104/2021 Artigo 12.º		MTSSS Presidência do Conselho de Ministros
54	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 excepcional 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

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
55	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, ou seja, IAS (438,81 M€) /mensal até agosto 21. 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 06/jul/21 03/set/21	AdCentral	Despesa	Subsídios/ Transferências	Programa Garantir Cultura - 53,6M€	Orçamental	Portaria n.º 37-A/2021 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021 Portaria n.º 80-A/2021 Decreto-Lei n.º 56-A/2021 Portaria n.º 184-A/2021	Fundos comunitários	MC
56	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. Prorrogada a vigência das listas das entidades que beneficiam da isenção do IVA na aquisição de bens necessários para o combate à COVID-19. Prorrogada para 2022, a vigência da respetiva isenção se modo a que se mantenha até ao termo do prazo admissível pela Diretiva (UE) 2020/2020 do Conselho, de 7 de dezembro de 2020, que altera a Diretiva 2006/112/CE, ou seja, até 31 de dezembro de 2022.	17/fev/21 30/jun/21 31/dez/21	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)		Orçamental	Lei n.º 4-C/2021 Despacho n.º 6406/2021 Despacho n.º 12870-A/2021		MF, MTSSS, MS
57	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+, criado pela Portaria n.º 382/2017, de 20 de dezembro.	2/mar/21	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	Portaria n.º 47/2021		MEduc
58	Alargamento do período de carência de capital em empréstimos com garantia do sector público e regime especial de concessão de garantias.	Prorrogação, dos períodos de carência de capital e de uma extensão maturidade dos seus créditos, por nove meses, relativamente a operações de crédito contratadas após 27 de março de 2020 que beneficiam das garantias concedidas pelas sociedades de garantia mútua ou pelo Fundo de Contragarantia Mútua, as quais não se encontram abrangidas pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março. Presume-se a aceitação desta prorrogação para as empresas dos sectores mais afetados que poderão, até 31 de março de 2021 renunciar à mesma, sem prejuízo da possibilidade de renúncia, a todo o tempo, por parte de qualquer mutuário, de período de efeitos inferior a nove meses. A título excecional e temporário, precede-se à expansão da atividade do Fundo de Contragarantia Mútua para efeitos da prestação de concessão de garantias não inseridas no contexto do sistema de garantia mútua Prorrogação da vigência da linha de financiamento ao sector social, até 30 de junho de 2022	22/mar/21 22/dez/21	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros/Passivos Contingentes		S/impacto orçamental. C/impacto orçamental se a garantia for acionada	Decreto-Lei n.º 22-C/2021 Decreto-Lei n.º 119-A/2021		
59	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€	24/mar/21 08/jul/21 26/ago/21 29/set/21	AdCentral	Despesa	Subsídios/ Ativos Financeiros	35 M€ e 30 M€	Orçamental/Divida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021 Portaria n.º 142-B/2021 Portaria n.º 178/2021		Presidência do Conselho de Ministros ME

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		«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 caírem a essas federações, relacionadas com subsídios ou outras subvenções atribuídas pelo IPDJ, I. P., e, se necessário, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo.							Decreto-Lei n.º 78-A/2021 artigo 6.º		
60	Regime excecional e temporário em matéria de obrigações e dívidas fiscais de contribuições à Segurança Social e aditamento o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, estabelecendo um regime complementar de diferimento das obrigações fiscais relativas ao 1.º semestre de 2021 (IRS, IRC e IVA).	<p>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 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.</p> <p>Adiamento prazo de autoliquidação do IRC de 2020 para 30 de junho de 2021 e flexibilização do pagamento do imposto correspondente.</p> <p>Mantem-se dentro do atual sistema de liquidação as prestações de IRS, IRC e IVA, com as necessárias adaptações, designadamente:</p> <p>1) O número de prestações poderá variar, sendo que em todas as circunstâncias a última prestação terá de ser paga até 31 de dezembro de 2021 (cfr. artigo 418.º, n.º 6);</p> <p>2) O valor do pedido deve ser inferior a EUR 15000, a aferir no momento do requerimento (cfr. artigo 418.º, n.º 1, alínea c));</p> <p>3) Os juros/ónus ou encargos eventualmente devidos são reduzidos em 50 % durante o período do plano prestacional (artigo 418.º, n.º 3).</p>	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
			22/abr/21						Despacho SEAF n.º 133/2021-XXI	MF	
			02/jul/21						Despacho n.º 215/2021-XXI		
			08/jul/21						Despacho n.º 232/2021-XXI		
61	Isenção de taxa de registo e de contribuição regulatória, de estruturas criadas no âmbito da resposta à epidemia	<p>Isenção de taxa de registo e de contribuição regulatória para quaisquer estruturas de natureza extraordinária e temporariamente criadas para a prestação de cuidados de saúde, ou temporariamente dedicadas à prestação de cuidados de saúde, no âmbito da resposta à epidemia por SARS-CoV-2 e à doença COVID-19.</p> <p>A vigência da isenção do pagamento de taxa de registo no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados da Entidade Reguladora da Saúde e de contribuição regulatória, determinada pela Portaria n.º 126/2020, de 26 de maio, é prorrogada até ao final do ano de 2022.</p>	26/mai/21	AdCentral	Receitas	Outras Receitas n/fiscais		Orçamental	Portaria n.º 126/2020		MF e MS
			31/dez/21						Portaria n.º 330/2021		
62	Atribuição de Bolsas Excecionais para mitigação de Impactos da COVID -19 nas atividades de Investigação	Atribuição de bolsas excecionais de mitigação de impactos da COVID -19 nas atividades de investigação, destinadas a apoiar os bolsеiros de investigação que tenham sido gravemente e comprovadamente prejudicados em virtude da suspensão de atividades presenciais determinada pela doença COVID -19.	01/jun/21	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	Despacho n.º 5474/2021		Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
			17/jun/2021						Regulamento n.º 560-A/2021		
63	Aplicação do Fundo de Solidariedade da União Europeia - Emergência de Saúde Pública da doença COVID-19	Regulamento Nacional de Aplicação do Fundo de Solidariedade da União Europeia - Emergência de Saúde Pública da doença COVID-19. O Estado Português apresentou, à Comissão Europeia, um pedido de contribuição financeira do FSUE. Ao abrigo da Decisão n.º CCI 2020PT16SPO001, de 2 de dezembro de 2020, a Comissão Europeia aprovou o adiamento sobre a contribuição financeira, referente à candidatura de Portugal. Pelo papel determinante que as autarquias tem vindo a desempenhar no combate à COVID-19 determinou-se que sejam estas a beneficiar da contribuição do FSUE a aferir por Portugal.	18/jun/21	AdCentra/Ad-Local	Receita/ Despesa			S/ impacto orçamental (despesas cobertas por receitas)	Despacho n.º 5988/2021	Fundo Solidariedade da União Europeia (FSUE)	MMEAP
			16/jul/21						Despacho n.º 7063/2021		
64	Comparticipação de testes rápidos de antígeno (TRAg) de uso profissional	<p>Criação de um regime excecional e temporário de participação de testes rápidos de antígeno (TRAg) de uso profissional realizados a utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com as devidas limitações e exceções previstas na respetiva Portaria que enquadra este regime.</p> <p>A medida vigora até ao dia 30 setembro de 2021, sem prejuízo da sua eventual prorrogação.</p> <p>Medida reativada em 19 de novembro de 2021, a vigorar até 31 de dezembro de 2021, sem prejuízo da sua eventual prorrogação.</p>	30/jun/21	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	Portaria n.º 138-B/2021		MS
			29/jul/21						Portaria n.º 164-A/2021		
			31/ago/21						Portaria n.º 182/2021		
			19/nov/21						Portaria n.º 255-A/2021		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Mojoração para 15€ do montante de comparticipação do Estado. Medida prorrogada até 31 de janeiro de 2022, sendo que a comparticipação é limitada ao máximo de quatro TRAG de uso profissional, por mês civil e por utente, salvo no mês de dezembro de 2021, em que a comparticipação é limitada ao máximo de seis TRAG de uso profissional.	03/dez/21 21/dez/21						Portaria n.º 281-A/2021 Portaria n.º 312-A/2021		
65	Criação do Fundo de Capitalização de Empresas e alargamento do objeto do Fundo de Contragarantia Mútuo	Criação do fundo de capitalização de sociedades comerciais (Fundo de Capitalização e Resiliência), que tem por objeto, entre outros, a recapitalização de sociedades comerciais afetadas pela pandemia da doença COVID-19. Este fundo - Fundo dispõe de uma dotação inicial de (euro) 320 000 000, com origem em empréstimos do Plano de Recuperação e Resiliência. O objeto do Fundo de Contragarantia Mútuo integra, ainda, a título excepcional e temporário, para fazer face aos impactos económicos resultantes da pandemia da doença COVID-19, a prestação de garantias que tenham como beneficiárias empresas, incluindo para apoio, até 31 de dezembro de 2021, a processos de reestruturação ou refinanciamento de operações de créditos anteriormente contratadas, desde que exista o reconhecimento, pela sociedade gestora, do seu relevante interesse para apoio à recuperação económica e financeira dessas empresas.	28/jul/21 25/ago/21	AdCentral	Receita/Despesa	Ativos Financeiros Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	Dotação inicial de 320 M€	S/impacto orçamental na medida do montante de financiamento europeu. C/impacto orçamental se a garantia for acionada	Decreto-Lei n.º 63/2021 Declaração de Retificação n.º 28/2021	Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	MEITD
66	Aquisição de serviços de realização de testes rápidos de antigénio em estabelecimentos de educação e ensino	Autoriza a despesa com a aquisição de serviços de realização de testes rápidos de antigénio em estabelecimentos de educação e ensino. Autorizar a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) a realizar a despesa com a aquisição de serviços de realização de testes rápidos de antigénio, com recurso ao procedimento de ajuste direto, atenta a manifesta urgência, até ao montante global de (euro) 11,2 M€. Estes encargos serão são satisfeitos por verbas adequadas inscritas ou a inscrever no orçamento da DGEstE, podendo ser objeto de financiamento ou refinanciamento através do REACT-EU e serão liquidados integralmente até ao final de 2021.	03/set/21	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	11,2 M€	Neutro, pois será comparticipada através de fundos europeus	Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2021	REACT-EU	Presidência do Conselho de Ministros
67	Régime de encerramento voluntário de bares, outros estabelecimentos de bebidas sem espetáculo e estabelecimentos com espaço de dança que se encontrem sujeitos a medidas restritivas do seu normal funcionamento	Os bares, outros estabelecimentos de bebidas sem espetáculo e os estabelecimentos com espaço de dança que se encontrem sujeitos a medidas restritivas do seu normal funcionamento podem adotar, voluntariamente, a decisão de encerramento do respetivo estabelecimento. O encerramento voluntário, adotado nos termos das disposições conjugadas dos artigos 13.º e 14.º, equivale a encerramento por via legal ou administrativa para efeitos de acesso a apoios no âmbito da pandemia da doença COVID-19.	22/dez/21	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	Decreto-Lei n.º 119-A/2021		
Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério	
N.º	Designação										
1	Dilação dos prazos de cumprimento voluntário de obrigações fiscais	Adiamento do primeiro Pagamento Especial por Conta de 31 de março para 30 de junho de 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças	
		Prorrogação do prazo de entrega da declaração Modelo 22, e do pagamento do IRC, de 31 de maio para 31 de julho 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças	
		Prorrogação do 1º pagamento por conta e pagamento adicional por conta de 31 de julho para 31 de agosto de 2020 (apenas para sujeitos passivos com período de tributação coincidente com o ano civil).	9/mar	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Sem impacto diferimento intra-anual	SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII	Finanças	
2	Reforço da capacidade de resposta dos corpos de bombeiros a situações de socorro e transporte de doentes e criação de reserva nacional de equipamentos de proteção individual para emergência médica para os corpos de bombeiros (orçamento ANEPC, Diretiva financeira anual)	Reforço da capacidade de resposta dos corpos de bombeiros a situações de socorro e transporte de doentes e criação de reserva nacional de equipamentos de proteção individual para emergência médica para os corpos de bombeiros (orçamento ANEPC, Diretiva financeira anual).	13/mar	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 n.º 9. a) e b)	Administração interna	
3	Linha de crédito de apoio às empresas (Linha Capitalizar 2018 - COVID -19) *Totalmente contratualizada, encerrada a 7 de abril*	Apoio de "Fundo de Maneio" e "Plafond Tesouraria" às empresas cuja atividade se encontra afetada pelos efeitos económicos (redução de pelo menos de 20% do volume de negócios em comparação com mês anterior). Montantes máximos de 3 M€, por empresa, mais concretamente 1,5M€ por dotação (Fundo de Maneio Plafond Tesouraria).	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	320 - F.M. 80 - Tesouraria	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020	Economia e transição digital	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
4	Linha de apoio para microempresas do Turismo - COVID-19 (Turismo de Portugal IP) (alargada)	Linha de apoio com uma dotação de 90 milhões de euros, visa apoiar as microempresas turísticas que demonstrem reduzida capacidade de reação à forte retração da procura que se tem registado através de financiamento reembolsável sem juros remuneratórios. Financiamento máximo por empresa € 750 mensais, por cada posto de trabalho existente na empresa a 29 de fevereiro de 2020, multiplicado pelo período de três meses, até 20.000€. Reembolso de capital em prestações iguais trimestrais, com prazo máximo da operação até 3 anos e carência de capital máxima até 12 meses. O PEES prevê a alargamento da linha de apoio para 100 M€, e a conversão parcial em fundo perdido.	13/mar e 06/jun 09/set	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	60 + 30 =90 M€	Dívida e Orçamental (juros)	Despacho Normativo n.º 4/2020 de 25 março Ministério da Economia Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 2.5.2. Despacho Normativo n.º 10/2020	Economia e transição digital
5	Seguros de crédito à exportação com garantia estatal (diversificação de clientes fora da União Europeia)	Reforço de 100 M€ para 200 M€ para os plafonds da linha de seguro de crédito com garantias do Estado para os sectores metalúrgicos, metalomecânico e moldes.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	200	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea a)	Finanças
		Reforço de 100 M€ para 200 M€ para a linha de seguro de caução para obras no exterior, outros fornecimentos, com garantias do Estado.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	200	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea b)	Finanças
		Reforço de 250 M€ para 300 M€ para o plafond da linha de seguro de crédito à exportação de curto prazo.	13/mar	AdCentral	Despesa	Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	300	Dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea c)	Finanças
6	Regime excecional de contratação pública e autorização de despesa em bens e serviços	Flexibilização das regras de contratação	13/mar 23/abr 22/nov	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços, investimento		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 2.º e 3.º Decreto-Lei n.º 18/2020 Artigo 2.º-A Decreto-Lei n.º 99/2020 Artigo 2.º-A	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado
7	Regime excecional de gestão de recursos humanos	Suspensão limites horas extraordinárias, flexibilização regras de contratação, suspensão limites de idade, autorização de contratação simplificada sujeita apenas à tutela, aplicável ao Ministério da Saúde, às forças de segurança, à ANPC, às entidades relacionadas com o sector da saúde no Ministério da Defesa, aos Serviços Prisionais e ao Instituto Nacional de Ciências Médicas de Fofenses.	13/mar, 29/set e 03/nov	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 6.º Decreto-Lei n.º 78-A/2020 Decreto-Lei n.º 94-A/2020	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
8	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático de 28 dias (Trabalhadores que exercem atividade por conta de Outrem, Trabalhadores Independentes e Trabalhadores do Serviço Doméstico).	13/03, 24/07 e 03/09/2020	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	60 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º Decreto-Lei n.º 62-A/2020	Segurança Social
9	Eliminação período de espera infetados COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias).	13/mar	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	8,5 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º	Segurança Social
10	Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem-faltas derivadas de interrupção letiva	Fora do período de interrupção letiva: Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem -faltas com remuneração 2/3 - apoio a filhos menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade, fora dos períodos de interrupção letivas fixadas nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019. A Segurança Social paga 1/3 da remuneração base (limite entre uma e três RMMG, ou seja, a SS pagará no máximo 902,5€). Atribuído só a 1 progenitor, independentemente do número de dependentes. Na interrupção letiva das férias da Páscoa esta medida só se encontrou prevista para trabalhadores com crianças até 3 anos (creches). Nota: sujeito a IRS e Segurança social (quotizações do trabalhador e 50% da parte do empregador).	13/03/2020 e 16/04/2020	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Prestação de parentalidade	100 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 23.º Portaria n.º 94-A/2020 Artigo 2.º	Segurança Social
		No período de interrupção letiva: Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem - faltas justificadas para as seguintes situações: - Apoio a filhos menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade; - Neto que viva com o trabalhador em conjunto de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos; - Bombeiros voluntários devido a prestação de socorro ou transporte. - Assistência a parente na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa.	26/mar							
11	Suspensão por 3 meses do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução fiscal, em curso e futuros	Suspensão até 30 de junho de 2020, do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução fiscal.	19/03 e 26/03/2020	AdCentral	Receita	Receita fiscal		Orçamental	"Lei n.º 1-A/2020 Artigo 7.º" "Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º"	Finanças
12	Apoio excecional à família para trabalhadores independentes devido a interrupção letiva	Apoio excecional mensal correspondente a 1/3 da base de incidência contributiva mensuralizada referente ao 1.º trimestre de 2020 (Limite entre 1 e 2,5 IAS, não podendo exceder o montante da remuneração registada como base de incidência contributiva). Atribuído desde que não existam outras formas de prestação atividade (ex. teletrabalho).	13/03/2020 e 13/04/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências / Prestação de parentalidade	60 M€ 3 M€ para assistência a filho ou neto	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 24.º Decreto-Lei n.º 14-F/2020	Segurança Social
13	Apoio extraordinário à redução da atividade económica: trabalhadores independentes e sócios gerentes.	Trabalhadores independentes, sócios gerentes sem trabalhadores e sócios-gerentes de sociedades, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes e que não sejam pensionistas, em consequência da quebra abrupta comprovada na sua atividade devido ao surto COVID-19, tem direito a um apoio financeiro com duração de 1 mês, prorrogável mensalmente, até seis meses, correspondente ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite de valor entre 1 e 1,5 IAS (Indexante de Apoio Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/03/2020, 06/13 e 16/04/2020 e 11/08/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	185 M€	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 artigo 3.º Decreto-Lei n.º 12-A/2020 artigo 26.º n.º e Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
									Decreto-Lei n.º 14-F/2020 Lei n.º 31/2020	
14	Diferimento e pagamento diferido de contribuições - trabalhador independente	Os trabalhadores abrangidos pelo apoio financeiro tem direito ao diferimento do pagamento de contribuições devidas no mês em que estejam a receber o apoio financeiro. Adicionalmente, o pagamento das contribuições devidas deve ser efetuado a partir do 2.º mês de cessação apoio e pode ser efetuado no prazo máximo de 12 meses em prestações mensais e iguais.	13/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 27.º e 28.º	Segurança Social
15	Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários	Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa até 30 de dezembro de 2020: a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; b) A execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado.	19/mar, 09/abr e 30/set	Sem efeito	Sem efeito	Sem efeito		Não tem impacto orçamental	Lei n.º 1-A/2020, artigo 8.º, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020 Lei n.º 14/2020 Lei n.º 58-A/2020	
16	Apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho, em empresa em situação de crise empresarial (layoff simplificado)	Apoio financeiro no valor igual a 2/3 da retribuição ilíquida base do trabalhador, até um máximo de 3 RMMG (1905,00 €), com a duração de 1 mês, prorrogável mensalmente até ao máximo de 3 meses, tendo sido dilatado até final de julho 2020. A Segurança Social assegura 70% daqueles 2/3 e o empregador 30%. Adicionalmente, durante o período de vigência, os empregadores que beneficiem desta medida têm direito a isenção total da TSU a cargo da entidade empregadora (trabalhadores e membros de órgãos estatutários). As quotas dos trabalhadores são descontadas na remuneração e entregues (parte da entidade empregadora). Aplica-se a retenção de IRS sobre o valor ilíquido. Os sócios gerentes não estão abrangidos por esta medida. Podem aceder à medida: 1- Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades policiais ou de saúde (estado de emergência e quarentena)- 2-As empresas que experienciem uma paragem total ou parcial da sua atividade que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou a suspensão ou cancelamento de encomendas; 3- Quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, no período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período. Enquanto estiver a beneficiar deste apoio e nos 60 dias seguintes, o empregador não pode efetuar despedimentos (ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou extinção do posto de trabalho). Os trabalhadores que exerçam outra atividade remunerada nas áreas do apoio social, saúde, produção alimentar, logística e distribuição, encontram-se isentos da eventual redução compensatória prevista no n.º 7 do artigo 6.º. As empresas que não tenham recorrido ao apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, e que apresentaram os respetivos requerimentos iniciais com efeitos até 30 de junho de 2020, beneficiam desta medida, podendo nesse caso prorrogar mensalmente a aplicação da medida até ao máximo de três meses, com limite até 30 setembro. Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades policiais ou de saúde (estado de emergência e quarentena) e que se mantenha o encerramento, beneficiam desta medida, sendo nesse caso prorrogável mensalmente a aplicação da medida até ao máximo de três meses, com limite até 30 setembro.	15, 26, 28/03/2020, 13 e 16/04/2020 01/05/2020 19/06/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	548,6 M€ isenções e 817,7 M€ manutenção de contrato	Orçamental	Portaria n.º 94-A/2020 Decreto-Lei n.º 10-G/2020 Declaração de Retificação n.º 14/2020 Decreto-Lei n.º 14-F/2020 Decreto-Lei n.º 20/2020, Artigo 25.º-C Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 5 Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 3 e 4	Segurança Social
			Poderá ainda ser conjugado com uma bolsa de formação no valor de 30% do IAS, num total de 131,64€, sendo metade para o trabalhador e metade para o empregador (65,82€). Suportado pelo orçamento do IEFP.	26/mar	Segurança Social	Despesa				Orçamental

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
17	Criação de plano extraordinário de formação para empresa em situação de crise empresarial	As empresas que não tenham recorrido ao apoio extraordinário referido no art.5º podem aceder a um apoio extraordinário para formação a tempo parcial, apoio esse com a duração de 1 mês para implementação do plano de formação. O apoio a atribuir a cada trabalhador traduz-se em função das horas de formação frequentadas, não podendo ultrapassar 50% da retribuição líquida do trabalhador, com o limite máximo da RMMG.	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	8 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 7.º	Segurança Social
18	Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa em situação de crise empresarial	As empresas que atestem situação de crise empresarial têm direito a um apoio financeiro com vista à retoma da atividade da empresa, que se traduz num valor correspondente a uma RMMG por trabalhador e pago de uma só vez. O empregador para aceder ao apoio deve apresentar requerimento ao IEFP, I.P., acompanhado dos documentos que atestam a situação de crise empresarial (nº2, art.º 3º).	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	297,2 M€)	e	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 10.º	Segurança Social
19	Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social - empresa em situação de crise empresarial	Isenção total do pagamento das contribuições à Segurança Social a cargo da entidade empregadora, dos trabalhadores abrangidos e membros dos órgãos estatutários, durante a vigência das mesmas. As entidades empregadoras entregam as declarações de remunerações autónomas relativas aos trabalhadores abrangidos e efetuam o pagamento das respetivas quotas, na parte que somente diz respeito ao trabalhador, ou seja, 11%. Os trabalhadores independentes que sejam entidades empregadoras e respetivos cônjuges têm direito à isenção, tendo de manter a obrigação de entrega de declaração trimestral.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas	190 M€	Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 11.º	Segurança Social
20	Diferimento de pagamento de contribuições sociais do 2ºT 2020	Têm direito ao diferimento do pagamento de contribuições as entidades empregadoras dos sectores privado e social com: a) Menos de 50 trabalhadores; b) Um total de trabalhadores entre 50 e 249, desde que apresentem uma quebra de, pelo menos, 20 % da faturação; c) Um total de 250 ou mais trabalhadores, desde que se trate de instituição particular de solidariedade social ou equiparada, ou que a atividade dessas entidades empregadoras se enquadre nos sectores encerrado nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 2 -A/2020, de 20 de março, ou nos sectores da aviação e do turismo, e desde que apresentem uma quebra de, pelo menos, 20 % da faturação. As contribuições para a Segurança Social são reduzidas a 1/3 nos meses de março, abril e maio. O valor remanescente relativo aos meses de abril, maio e junho é liquidado a partir do terceiro trimestre de 2020, ou em três prestações mensais sem juros ou em 6 prestações com pagamento de juros de mora apenas sobre as últimas três. O prazo para as entidades empregadoras indicarem na Segurança Social Direta qual dos prazos de pagamento previstos na alínea b) do n.º 1 pretendem utilizar foi prorrogado até ao fim de agosto de 2020.	26/mar 7/ago	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	"Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 3.º, 4.º e 5.º" Decreto-Lei n.º 51/2020	Segurança Social
21	Suspensão por 3 meses do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução contributiva, em curso e futuros	Suspensão até 30 de junho de 2020, do pagamento de planos prestacionais e dos processos de execução contributiva.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		Orçamental	Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º	Segurança Social
22	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	Linhas de crédito de apoio à Economia enquadradas na decisão de autorização da Comissão Europeia para a concessão temporárias de apoios de Estado no âmbito da pandemia COVID-19. Este instrumento de crédito é garantido pelo Estado até ao limite de 90% e disponibilizado através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020	19/mar	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	Dotação global de 13000 M€ 1ª Fase: 6200 M€ (PE/2020-2024) 2ª Fase: 6.800 M€ (PEES)	Passivos contingentes	State Aid SA 56873/2020/NJ, 19 March 2020, OJ C 911, 20.3.2020 as amended in 3 April 2020	Economia e da Transição Digital

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		<p>1ª Fase:</p> <p>Linhas de crédito no valor total de 6200 M€, garantidas pelo Estado e disponibilizadas através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020, amortizáveis em 6 anos, com garantia mútua até 90% do capital em dívida, sendo o máximo por empresa: 2 M€ de euros (microempresas 50 mil €; pequenas empresas 500 mil €; outras 2 M€). Por sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 600 M€, dos quais 275 M€ para micro e pequenas empresas - Restauração e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo); - 200 M€, dos quais 75 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: agências de viagens, empresas de animação, organização de eventos e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.); - 900 M€, dos quais 300 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: empreendimentos e alojamentos turísticos. <p>Linhas encerradas, dotação consumida</p>	18/mar				1ª Fase 6200 M€ (PE/2020-2024)		<p>Sem legislação - Conferência de imprensa sobre medidas para a economia para o segundo trimestre de 2020 (Ministros ETD, MF)</p> <p>Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19</p>	
		<p>1ª Fase:</p> <p>Linha de Crédito COVID-19 – Apoio à Atividade Económica no valor total de 4500 M€, pretende assegurar que o conjunto dos instrumentos de crédito de apoio à tessouraria abranja a globalidade do tecido empresarial português, nomeadamente empresas dos sectores do comércio e serviços, dos transportes, do imobiliário, da construção, indústrias extrativas e transformadoras, entre outros. Garantia do Estado e disponibilizada através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência de 18 meses, amortizáveis em 6 anos, com garantia mútua até 90% do capital em dívida, sendo o máximo por empresa: 2 M€ (Microempresas - 50 000€; Pequenas empresas - 500 000 €; Médias empresas - 1 500 000 €; Small Mid Cap e Mid Cap - 2 000 000 €). (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.)</p> <p>Linha encerrada, dotação consumida</p>	10/abr					<p>Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19</p>		
		<p>2ª Fase:</p> <p>Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Micro e pequenas empresas</p>	30/set				2ª Fase 1000 M€		<p>Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19 Micro e pequenas empresas</p>	
23	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	<p>2ª Fase:</p> <p>Linha de Apoio ao Sector Social COVID-19</p>	11/set	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	2ª Fase 165 M€	Passivos contingentes	<p>Documento de divulgação linha de Apoio Sector Social COVID-19</p>	Economia e da Transição Digital
		<p>Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Médias empresas</p>	30/set e 30/dez/20			Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	2ª Fase 750 M€	Passivos contingentes	<p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020 - Ponto 4</p>	
24	Bolsas pagas a formandos durante o período de suspensão de ações de formação profissional devido ao encerramento das instalações por perigo de contágio da COVID-19	Suspensão de ações de formação profissional enquadradas nas medidas ativas de emprego e reabilitação profissional devido ao encerramento das instalações por perigo de contágio da COVID-19, equiparando este o período de ausência dos formandos a faltas justificadas e mantendo a bolsa de formação. Suportado pelo orçamento do IEFPP.	19/mar	AdCentral	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	<p>Despacho n.º 3485-C/2020 dos Secretários de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional e da Segurança Social</p>	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
25	Flexibilização do pagamento de impostos a trabalhadores independentes e empresas.	De acordo com as obrigações fiscais do segundo trimestre é flexibilizado na data de vencimento da obrigação, o pagamento de IVA (regime mensal e trimestral) e a entrega ao Estado de retenções na fonte de IRS e IRC, permitindo o pagamento em três prestações mensais sem juros, ou pagamento em seis prestações mensais, sendo aplicáveis juros de mora apenas às últimas três (sem garantias). Aplica-se a empresas e trabalhadores independentes: -Com volume de negócios (2018) até 10 M€; -Ou com início ou reinício de atividade a partir de 1 de janeiro de 2019;	26 e 28/03/2020	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC e IRS) Impostos indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	<p>Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 2.º</p>	Finanças

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		-Cuja atividade se enquadre num dos sectores encerrados ao abrigo do diploma que procede à declaração de estado de emergência; -Outros sujeitos passivos não enquadradas mas demonstrem diminuição, em termos homólogos, de 20% na faturação na média dos três meses que antecedem a obrigação.							Declaração de re- tificação n.º 13/2020	
26	Adiamento de pagamento de contribuições e quotizações do mês de fevereiro 2020	O pagamento, por parte das empresas (que não se encontrem abrangidas pela medida 17) das contribuições e quotizações para a Segurança Social, referente ao mês de fevereiro de 2020 foi adiado de 20 para 31 de março de 2020.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações		Sem impacto diferimento intra-anual	Decreto-Lei n.º 10- F/2020 Artigo 9.º	Segurança Social
27	Prorrogação automática das prestações por desemprego, Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção	Prorrogação extraordinária de prestações por desemprego e todas as prestações do sistema de segurança social que garantam mínimos de subsistência cujo período de concessão ou prazo de renovação termine antes da cessação das medidas de prevenção. Financiamento da medida assegurada pelo Orçamento do Estado. Prorrogação automática até ao fim de 2020.	26/mar, 16 /abr, 6/Jun e 15/jul	Segurança Social	Despesa	Prestações por desemprego, CSI e RSI	15,5M€ (prorrogação RSI) 56,6 M€ (Subsidio Social de Desemprego)	Orçamental	Portaria n.º 94- A/2020 artigo 5.º Decreto-Lei n.º 10- F/2020 Artigo 6.º Resolução do Conselho de Minis- tros n.º 41/2020 Ponto 3.3. Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 3 e 4.º Decreto-Lei n.º 95/2020.º	Segurança Social
28	Diferimento de prestações de reembolsos de incentivos QREN e PT2020	Alteração à Resolução n.º 10-A/2020, de 13 de março, com vista a que o diferimento por um período de 12 meses das prestações vincendas até 30 de setembro de 2020 relativas a subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito de sistemas de incentivos do Quadro de Referência Estratégico Nacional ou do Portugal 2020, não dependa de quebras do volume de negócios ou de reservas ou encomendas superiores a 20 %, nos dois meses anteriores ao da apresentação do pedido de alteração do plano de reembolso face ao período homólogo do ano anterior. Isenção de juros e outras penalidades para as entidades beneficiárias. Alterações processuais, com vista à aceleração de despesa e adiamento no recebimento de despesa do Estado	20 e 23/03/202 0	AdCentral	Receita/despesa	Ativos financeiros			Resolução do Conselho de Minis- tros n.º 10-A/2020 Resolução do Conselho de Minis- tros n.º 11-A/2020 (altera o ponto 2 alínea b) da Reso- lução n.º10- A/2020)	Presidência do Conselho de Ministros
29	Apoio ao sector da Pesca e Aquicultura	Suspensão por 90 dias da cobrança da taxa de acostagem devida pelas embarcações de pesca.	21/mar	AdCentral	Receita	Taxas, multas e outras penalidades		Orçamental	Sem legislação - Comunicado da reunião de Conse- lho de Ministros	Mar
		Linha de crédito até 20 milhões de euros, a cinco anos, permitindo a contratação de empréstimos e a renegociação de eventuais dívidas, com o pagamento dos respetivos juros pelo Estado.	21/03 e 15/04/202 0	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)	20	Dívida	Decreto-Lei n.º 15/2020	Mar
30	Medidas económicas na área da Agricultura para as empresas afetadas pelos efeitos da pandemia	Medidas no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural, do sector da vinha e do vinho, do sector das frutas e hortícolas, outras medidas do IFAP e outras medidas que abrangem o sector agroalimentar.	13/03 e 2303/2020	AdCentral	Despesa		60	Orçamental	Resolução n.º 10- A/2020, de 13 março e Documento do Governo - M. Agri- cultura Portaria n.º 81/2020	Agricultura

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
31	Regime excepcional de autorização de despesa no sector da Saúde para resposta à pandemia da doença Covid-19	Flexibilização dos procedimentos de realização de despesa no sector da saúde, que passa a poder ser realizada apenas com autorização da tutela sectorial, com deferimento tácito das finanças em 24h	24/mar	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março, Promulgada Presidência da República	Saúde
32	Moratória para empréstimos de particulares e empresas até 30 de setembro de 2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses)	Aprovada uma moratória de 6 meses, até 30 de setembro de 2020, prorrogada até 30 de setembro de 2021, que prevê: a proibição de revogação (total ou parcial) das linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, a prorrogação ou suspensão dos créditos por um prazo de vigência da presente medida, de forma a garantir a continuidade do financiamento às famílias e empresas e a prevenir eventuais incumprimentos. Beneficiários: Empresas (PME certificadas), empresas do sector não financeiro, Empresários em nome individual (ENI) e entidades do sector social (IPSS, associações sem fins lucrativos e outras); diferimento de 6 meses de juros e capital a empresas independentemente da sua dimensão e que tenham regularizadas as 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, de requerer à entidade bancária e produz efeito a partir da data do requerimento. A atualização do diploma prevê ainda a ampliação da moratória a todos os contratos de crédito hipotecário, bem como ao crédito aos consumidores para finalidade de educação, incluindo para formação académica e profissional Possibilidade de concessão de garantia pessoal concedida pelo Estado, até ao limite previsto na LOE/2020. Prorrogação até 30 de setembro 2021: Os créditos concedidos a pessoas singulares, como o crédito à habitação, e os créditos concedidos às empresas pertencentes aos sectores mais afetados pelo impacto económico da pandemia da doença COVID -19, continuam a poder beneficiar da suspensão do pagamento de capital, juros, comissões ou outros encargos, durante este período adicional. As empresas dos sectores mais afetados dispõem também de uma extensão da maturidade dos seus créditos, pelo período de 12 meses, que acresce ao período em que esses créditos foram diferidos por efeitos do presente regime. O restante tecido empresarial retomará o pagamento de juros a partir de 1 de abril de 2021, beneficiando da suspensão do pagamento de capital até 30 de setembro do mesmo ano. Novo Regime aplicável às medidas de apoio para adesões posteriores a 30 de setembro de 2020, permitindo novas adesões até ao dia 31 de março de 2021 e por um período de moratória de até nove meses, a contar da data dessa adesão	26/mar, 16 jun e 29/set	AdCentral	Despesa	Passivos contingentes (Garantias) / Afios Financieros (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: Decreto-Lei n.º 78-A/2020 Decreto-Lei n.º 107/2020	
33	Medidas apoio à cultura	Medidas excecionais e temporárias no âmbito cultural e artístico, em especial quanto aos espetáculos não realizados, entre os dias 28 de fevereiro e 31 de dezembro de 2020 (inicialmente até 30 de setembro). O objetivo passa por permitir o reagendamento e a realização no espaço de 1 ano (após a data inicialmente prevista) dos espetáculos não efetuados no período mencionado. Esta medida possibilita que os agentes culturais manter a tesouraria de bilheteira recebida pelos espetáculos adiados, comprometendo-se num prazo de 12 a 18 meses com a concretização do mesmo.	26/mar, 29/mai e 29/set					Sem impacto orçamental	Decreto-Lei n.º 10-I/2020 Lei n.º 19/2020 Decreto - Lei n.º 78 - A/2020	Presidência do Conselho de Ministros
34	Alteração às regras gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, de forma a permitir a antecipação dos pedidos de pagamento	Alteração da alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27, que estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014 -2020.	26/mar	AdCentral	Despesa (parte nacional)				Decreto-Lei n.º 10-I/2020 Artigo 2.º	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
35	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excepcional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do sector solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19, e introduz um regime extraordinário de majoração das bolsas mensais do «Contrato emprego-inserção» (CEI) e do «Contrato emprego-inserção+» (CEI+) em projetos realizados nestas instituições. Prorrogado até ao final do 1.º semestre de 2021.	31/mar e 24/dez/20	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Portaria 82-C/2020 Portaria 302/2020	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
36	Isonção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros	Isonção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção provenientes de países terceiros	03/04 e 07/05/2020	AdCentral				Sem impacto orçamental	Comissão Europeia Decisão 2020/491 Lei n.º 13/2020 Despacho n.º 122/2020.XXII	
37	Atribuição dos apoios de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao sector social e solidário, tendo em vista apoiar o funcionamento das respostas sociais.	Garantia do pagamento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos acordos de cooperação celebrados em todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, assegurando o pagamento efetivado por referência ao mês de fevereiro de 2020, sendo esta comparticipação com o referencial mantida até 31 dezembro de 2020. Outras medidas: Comparticipação dos cuidados domiciliados; Autonomia na redução das comparticipações familiares; Agilização da abertura de estabelecimentos de apoio social com processos de licenciamento em curso; Prorrogação do prazo para prestação de contas; Diferimento de pagamentos do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário	03/abr, 26/jun e 09/dez.	Segurança Social	Despesa	Ação Social		Orçamental	Portaria n.º 85-A/2020 Portaria n.º 140/2020 Portaria n.º 281/2020	Segurança Social
38	Moratória em rendas habitacionais até 1 de setembro de 2020.	Moratória em rendas habitacionais e não habitacionais, vencidas nos meses até 1 de setembro de 2020, baseada na perda de rendimentos de famílias e empresas. Permite o pagamento das rendas não liquidadas, juntamente com a renda de cada mês, no prazo de 12 meses em prestações nunca inferiores a um duodécimo do montante total em dívida. Habilita o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) a conceder empréstimos (arrendatários e/ou inquilinos) para pagamento de renda aos arrendatários que tenham sofrido quebras de rendimentos.	6/04 29/05/2020 06/06/2020 24/07/2020 20/08/2020	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes			Dívida/Orçamental 4 M€ apoio financeiro sendo 1,5 M€ (convertidos em subsídios não reembolsáveis)	Lei n.º 4-C/2020 Lei n.º 17/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.2. Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho Artigo 2.º, que altera o artigo 1.º da LOE/2020 Lei n.º 45/2020 Declaração de Retificação n.º 39/2020	Infraestruturas e Habitação
39	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.º 73/2013, de 3 de setembro, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição	6/abr	Ad Local	Despesa passivos financeiros		47M€	Orçamental/ Dívida	Lei n.º 4-B/2020 Artigos 1.º a 5.º Lei n.º 12/2020, de 5 de julho	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		de 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 2020	24/jul						Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho	
40	Aumento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário.	Procede ao aumento, para o ano de 2020, da comparticipação financeira da segurança social, no âmbito da aplicação do regime jurídico da cooperação previsto na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na sua redação atual. Corresponde ao aumento de 3,5%, face ao observado em 2019, da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário (todos os acordos de cooperação relativos às respostas sociais constantes dos anexos i e ii da respetiva portaria).	6/abr e 06/jun	Segurança Social	Despesa	Ação Social	12 M€ (2.º semestre 2020)	Orçamental	Portaria n.º 88-C/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.	Segurança Social
41	Atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais	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 nos Transportes Públicos, PART (Dotação centralizada, transferência para Fundo Ambiental); 2. Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP, Fundo Ambiental); 3. Subsídios e indemnizações compensatórias (Passe 4_18@escola.tp, passe sub23@superior.tp e passe Social +).	7/abr e 30/dez/20	AdCentral	Despesa	Capítulo 60 e outros		Orçamental	Decreto-Lei n.º 14-C/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2020	Transportes
42	Regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da doença COVID19	Alteração de limites aos fundos disponíveis para cálculo dos limites da despesa.	10/abr	Adlocal				Orçamental/ dívida?	Lei n.º 6/2020 Lei n.º 12/2020, de 5 de julho Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho	Ad Local
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2020	24/jul							
43	Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva no contexto da COVID-19	Incentivo ao investimento para a produção de bens e serviços relevantes para fazer face à COVID-19, nomeadamente, medicamentos e tratamentos relevantes (incluindo vacinas), dispositivos médicos e equipamentos médico e hospitalar, desinfetantes e ferramentas de recolha e processamento de dados. Projeto com a duração de seis meses com 80% de taxa de apoio não reembolsável.	18/abr	AdCentral	Despesa			Orçamental	Portaria n.º 95/2020	Planeamento
44	Sistema de Incentivos a Atividades de Investigação e Desenvolvimento e ao Investimento em Infraestruturas de Ensaio e Otimização (<i>upsaling</i>) no contexto da COVID-19	1) Incentivo ao investimento em atividades de investigação fundamental, industrial ou desenvolvimento experimental, associadas ao combate à COVID-19 e a medicamentos antivirais relevantes. Taxas de apoio de incentivo não reembolsável entre os 75 e os 100%. 2) Apoio à construção ou a modernização das infraestruturas de ensaio e otimização (<i>upsaling</i>) necessárias ao desenvolvimento de produtos relevantes para fazer face ao COVID-19. Taxas de apoio de incentivo não reembolsável de 80%, com possibilidade de majoração.	18/abr	AdCentral	Despesa			Orçamental	Portaria n.º 96/2020	Planeamento
45	Apoio extraordinário e temporário às associações humanitárias de bombeiros	Visa conceder apoio às associações humanitárias de bombeiros, de modo excecional, através: 1) Possibilidade de antecipação de duodécimos do financiamento permanente que lhe é devido; 2) Disponibilização de financiamento específico, que se destina a fazer face às necessidades de tesouraria, nomeadamente para pagamento de tesouraria. Reembolso a iniciar-se em janeiro de 2021, sem juros remuneratórios e até 48 prestações. 3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.	30/04, 24/07 e 18/08	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020 Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art.º 197-A.º Lei n.º 42/2020	Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ ¹	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
46	Aquisição de espaço para publicidade institucional aos órgãos de comunicação social	Aquisição, pelo preço máximo de 15 milhões de Euros, de espaço para difusão de publicidade institucional através de serviços de programas de televisão e de rádio e de publicações periódicas, sendo que 75 % do preço contratual será a investir em órgãos de comunicação social de âmbito nacional e 25 % a investir em órgãos de âmbito regional e local, nos termos do disposto na lei da publicidade institucional do Estado.	06 e 09/mai	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	Decreto-Lei n.º 19/2020 Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020	Presidência do Conselho de Ministros
47	Apoio a título de compensação salarial, aos profissionais da pesca que fiquem impedidos do exercício da sua atividade atendendo às paragens forçadas decorrentes da pandemia da doença COVID-19.	Através do Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, é atribuída uma compensação salarial e assumida a responsabilidade pelo pagamento à Segurança Social dos valores equivalentes às contribuições e quotizações de cada beneficiário, desde que: a) Seja comprovado o impedimento do exercício da faina, decorrente de um registo de quebra do valor do pescado igual ou superior a 40 % face ao período homólogo de um dos dois anos anteriores; ou b) Seja comprovada a dificuldade de recrutamento de tripulações por motivo de isolamento profilático decorrente da pandemia da doença COVID-19.	06/mai, 14 dez	AdCentral	Despesa			Orçamental (mas comparticipação da EU)	Decreto-Lei n.º 20-B/2020 Portaria n.º 284-A/2020	Presidência do Conselho de Ministros
48	Sistema de incentivos à segurança nas micro e médias empresas – Programa ADAPTAR	Objetivo de minorar os custos acrescidos para o restabelecimento rápido das condições de funcionamento das empresas, sendo apoiados, nomeadamente, os custos de aquisição de equipamentos de proteção individual para trabalhadores e utentes, equipamentos de higienização, contratos de desinfeção e os custos com a reorganização dos locais de trabalho e alterações de <i>layout</i> 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 capital		Orçamental	Decreto-Lei n.º 20-G/2020 Decreto-Lei n.º 103/2020	Economia e Transição Digital
49	Medidas extraordinárias de resposta à pandemia COVID-19 no âmbito da ciência e inovação	Reforço da investigação em ciência e inovação para combater a investigação na área da COVID-19, através da reorientação de projetos em curso sob a supervisão da Fundação para a Ciência e Tecnologia, Agência Nacional de Inovação e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas.	14/abr	AdCentral	Despesa	Transferências correntes e Ativos financeiros	7 M€	Orçamental e dívida	Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2020	Economia e Transição Digital
50	Linha de apoio de emergência ao sector das artes	Linha de apoio de emergência ao sector das artes, integrada no quadro de medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do COVID-19. Linha dotada através do Fundo de Fomento Cultural, em articulação com a Direção Geral das Artes.	27/mar	AdCentral	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	Aviso de abertura linha de apoio de emergência ao sector das Artes	Cultura

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGFSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna “Previsão” exhibe 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.º 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. MTSS – 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. MEd – Ministério da Educação. MM – Ministério do Mar. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. 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/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx