

**Relatório UTAO n.º 5/2022**

# Apreciação da Conta Geral do Estado de 2020

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das  
Administrações Públicas

28 de março de 2022

### **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 e Vítor Nunes Canarias.

**Título:** Apreciação da Conta Geral do Estado de 2020

**Coleção:** Encerramento das Contas Anuais das Administrações Públicas

**Relatório UTAO N.º 5/2022**

**Data de publicação:** 28 de março de 2022

**Data-limite para incorporação de informação:** 11/03/2022

**Disponibilidade na Internet:** [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx)

---

## Índice Geral

<b>Índice Geral</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>ii</b>
<b>Índice de Gráficos</b> .....	<b>iii</b>
<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>iii</b>
<b>Índice de Caixas</b> .....	<b>iv</b>
<b>Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Sumário executivo</b> .....	<b>1</b>
Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2020 .....	1
Execução orçamental em Contabilidade Nacional .....	1
Execução orçamental em Contabilidade Pública .....	4
Dívida financeira pública e privada .....	7
Dívida não-financeira das Administrações Públicas .....	8
Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes .....	9
Regras de disciplina orçamental.....	11
Indicadores económico-financeiros da Saúde .....	11
<b>1 Introdução</b> .....	<b>15</b>
<b>2 Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2020</b> .....	<b>19</b>
2.1 Ótica da Contabilidade Pública.....	19
2.2 Ótica da Contabilidade Nacional.....	31
<b>3 Execução orçamental em Contabilidade Nacional</b> .....	<b>37</b>
<b>3.1 Saldo orçamental em 2020</b> .....	<b>37</b>
3.2 Do saldo orçamental em 2019 ao saldo orçamental em 2020.....	40
3.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento inicial e na 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 .....	44
3.4 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas no valor do saldo apurado em 2020 .....	47
3.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2020 .....	51
3.5.1 <i>Ponto de partida</i> .....	51
3.5.2 <i>Interação com o Ministério das Finanças</i> .....	52
3.5.3 <i>Análise dos resultados</i> .....	54
3.5.4 <i>Conclusões e recomendações</i> .....	55
3.6 Orientação da política orçamental .....	57
<b>4 Execução orçamental em Contabilidade Pública</b> .....	<b>59</b>
4.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2020.....	59
4.2 Comparação com 2019 e orçamentos aprovados para 2020 .....	61
4.3 Desvios face aos referenciais anuais .....	65
4.4 Formas de controlo da despesa .....	71
4.4.1 <i>Instrumentos convencionais</i> .....	72
4.4.2 <i>Instrumentos não convencionais</i> .....	80
4.4.3 <i>Ilações para a qualidade das políticas públicas</i> .....	82
<b>5 Dívida financeira pública e privada</b> .....	<b>85</b>
5.1 Dívida direta do Estado.....	85
5.2 Dívida pública de <i>Maastricht</i> .....	88
5.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	90
5.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	90
<b>6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas</b> .....	<b>95</b>
<b>6.1 Limitações da informação disponível</b> .....	<b>95</b>
<b>6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira</b> .....	<b>96</b>
<b>6.3 Pagamentos em Atraso</b> .....	<b>97</b>
<b>6.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas</b> .....	<b>100</b>
<b>7 Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes</b> .....	<b>107</b>
7.1 Conceitos e base legal .....	107
7.2 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado .....	110
7.2.1 <i>Garantias autorizadas pelo Estado: 2017–2020</i> .....	110
7.2.2 <i>Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2017–2020</i> .....	111
7.2.3 <i>Responsabilidades efetivas: 2017–2020</i> .....	111
7.3 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2017–2020.....	113
7.4 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo .....	114
7.5 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2017–2020 .....	114
7.6 Contingências com Parcerias Público-Privadas .....	116
7.6.1 <i>Sector rodoviário</i> .....	117
7.6.2 <i>Sector ferroviário</i> .....	119
7.6.3 <i>Sector portuário</i> .....	120
7.6.4 <i>Sector da saúde</i> .....	120
<b>8 Regras de disciplina orçamental</b> .....	<b>123</b>
8.1 Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural .....	123
8.1.1 <i>Saldo orçamental</i> .....	123

8.1.2	Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida .....	124
8.2	Regra da dívida .....	125
8.3	Quadro Plurianual de Programação Orçamental .....	126
<b>9</b>	<b>Indicadores económico-financeiros da Saúde .....</b>	<b>129</b>
9.1	Enquadramento dos efeitos COVID-19 .....	129
9.2	Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS.....	130
9.3	Ilações relevantes para o futuro do SNS.....	134
	<b>Anexo 1: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Emergência) .....</b>	<b>137</b>
	<b>Anexo 2: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Estabilização).....</b>	<b>149</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1	– Impacto do financiamento comunitário no esforço financeiro nacional com as medidas COVID-19 .....	22
Tabela 2	– Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, em 2020.....	25
Tabela 3	– Diferimento de receita fiscal e contributiva durante o ano de 2020 .....	26
Tabela 4	– Execução acumulada a 31 de dezembro de 2020 das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública.....	28
Tabela 5	– Medidas de política COVID-19 relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro .....	31
Tabela 6	– Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional .....	34
Tabela 7	– Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional .....	43
Tabela 8	– Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes .....	44
Tabela 9	– Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2020.....	48
Tabela 10	– Ajustamentos da receita fiscal e contributiva em 2020 (ajustamento receita diferida e especialização temporal) .....	50
Tabela 11	– Previsões e impactos em 2020 das principais medidas de política orçamental .....	53
Tabela 12	– Saldo global das Administrações Públicas em 2019 e 2020 .....	60
Tabela 13	– Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2019 e 2020, por subsector .....	62
Tabela 14	– Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados ..	68
Tabela 15	– Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada .....	69
Tabela 16	– Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2019–2020 .....	75
Tabela 17	– Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica .....	76
Tabela 18	– Reserva orçamental por programa.....	77
Tabela 19	– Dotações orçamentais sujeitas a autorização do MF em 2020 para conversão em despesa paga: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica.....	79
Tabela 20	– Correspondência de artigos entre POE/2020, LOE/2020, DLEO/2019 e Circular DGO n.º 1396 .....	82
Tabela 21	– Dívida direta do subsector Estado .....	86
Tabela 22	– Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2020.....	87
Tabela 23	– Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal .....	88
Tabela 24	– Dívida não-financeira da Administração Central.....	97
Tabela 25	– Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2014–2020 .....	98
Tabela 26	– Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas .....	102
Tabela 27	– As 22 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais elevados .....	105
Tabela 28	– Garantias do Estado, base legal.....	108
Tabela 29	– Limites máximos para a concessão de garantias: OE/2020 inicial, 1.ºAlter. OE/2020 e 2.ºAlter. OE/2020 .....	109
Tabela 30	– Garantias autorizadas pelo Estado: 2017 – 2020 .....	110
Tabela 31	– Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2017–2020 .....	111
Tabela 32	– Responsabilidades do Estado com garantias — Assumidas vs Efetivas: 2017–2020.....	112
Tabela 33	– Pagamentos em execução de garantias: 2017–2020.....	113
Tabela 34	– Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020 .....	114
Tabela 35	– Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020 ....	115
Tabela 36	– Responsabilidades assumidas pelo Estado em operações de seguros (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020.....	115
Tabela 37	– Pagamento de indemnizações pelo Estado por acionamento de seguros (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020.....	116
Tabela 38	– Contingências das PPP, posição em final de período: 2013–2019.....	118
Tabela 39	– Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2020.....	119
Tabela 40	– Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2020.....	121
Tabela 41	– Execução em 2020 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental .....	127

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Impacto direto das medidas COVID-2019 em 2020, líquido de cofinanciamento europeu, por tipologia de intervenção .....	22
Gráfico 2 – Impacto direto no saldo global das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, líquido de cofinanciamento europeu, por tipologia de intervenção .....	24
Gráfico 3 – Saldo orçamental, 2015 a 2020 .....	38
Gráfico 4 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 .....	39
Gráfico 5 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2020 .....	39
Gráfico 6 – Evolução do saldo orçamental (não ajustado) desde 2000 .....	40
Gráfico 7 – Impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental de 2020 .....	41
Gráfico 8 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 .....	42
Gráfico 9 – Despesa com juros e dívida pública em 2020 .....	43
Gráfico 10 – Saldo orçamental de 2020: OE/2020 e 2.ª AOE/2020 versus execução .....	45
Gráfico 11 – Desvios entre a execução orçamental de 2020 e a 2.ª AOE/2020 .....	45
Gráfico 12 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2020 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	46
Gráfico 13 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2020 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	47
Gráfico 14 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais (medidas de política COVID-19) .....	50
Gráfico 15 – Orientação da política orçamental .....	58
Gráfico 16 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2021 .....	60
Gráfico 17 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2021 .....	61
Gráfico 18 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2021 .....	61
Gráfico 19 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2019–2020 .....	62
Gráfico 20 – Impacto das medidas COVID-19 na variação anual do saldo global (ajustado) 2019–2020 .....	63
Gráfico 21 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2019 e 2020 .....	64
Gráfico 22 – Contributos para a variação da receita efetiva .....	65
Gráfico 23 – Contributos para a variação da despesa efetiva .....	65
Gráfico 24 – Variações anuais do saldo, receita e despesa ajustadas: execução CGE/2020, OE/2020 e 2.ª AOE/2020 .....	67
Gráfico 25 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face à 2.ª AOE/2020 .....	67
Gráfico 26 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2019–2020 .....	74
Gráfico 27 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado .....	87
Gráfico 28 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento .....	89
Gráfico 29 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector .....	89
Gráfico 30 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social .....	90
Gráfico 31 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado .....	91
Gráfico 32 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado .....	91
Gráfico 33 – Taxa de poupança das famílias .....	92
Gráfico 34 – Dívida externa líquida de Portugal .....	93
Gráfico 35 – Posição de Investimento Internacional .....	93
Gráfico 36 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2014–2020 .....	99
Gráfico 37 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2014–2020 .....	99
Gráfico 38 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2014–2020 .....	103
Gráfico 39 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2019 e 2020 .....	104
Gráfico 40 – Evolução das contingências com PPP, 2019–2020 .....	117
Gráfico 41 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário .....	124
Gráfico 42 – Trajetória da dívida pública de <i>Maastricht</i> .....	125
Gráfico 43 – Estrutura de Rendimentos do SNS — 2020 .....	131
Gráfico 44 – Estrutura de Gastos do SNS — 2020 .....	132
Gráfico 45 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2014–2020 .....	132
Gráfico 46 – Transferências e Subsídios Correntes e Resultado Líquido do Exercício SNS no período 2014–2020 .....	133
Gráfico 47 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2014–2020 .....	134

## Índice de Figuras

Figura 1 – Efeitos diretos em contabilidade pública orçamental das medidas de política COVID-19: síntese qualitativa .....	19
Figura 2 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2020 .....	81
Figura 3 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado .....	109

## Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes .....	39
Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública .....	69
Caixa 3 – Regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura .....	116

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.ºAOE/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
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AOE	Alteração à Lei do Orçamento do Estado
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARS	Administrações Regionais de Saúde
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CGE	Conta Geral do Estado
CMVMC	Custo de Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral de Saúde
DLEO/2019	Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2019
DLRR	Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fornecimento e Serviços Externos
FSE	Fundo Social Europeu
HEPE	Hospitais Entidades Públicas Empresariais
I&D	Investigação e desenvolvimento
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
INSA,I.P.	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IPST,I.P.	Instituto Português do Sangue e Transplantação
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado para o 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
ME	Ministério da Educação
METD	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
MP	Ministério do Planeamento
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAOE	Proposta de Alteração à Lei do Orçamento do Estado
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
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	Pagamentos por Conta
PPL	Proposta de Lei
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SICAS,I.P.	Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e na Dependência
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SUCH	Serviço de Utilização Comum de Hospitais
SURE	<i>Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



## Sumário executivo

**1. Este documento aprecia a Conta Geral do Estado de 2020.** 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. Algumas são sugestões públicas para melhorias futuras no processo orçamental português. Em benefício de leitores com disponibilidade mais escassa, 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 que se lhe seguem. Informação relevante de contexto e as explicações completas estão disponíveis nos capítulos.

### Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2020

**3. No encerramento de contas do ano de 2020, o efeito financeiro direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, medido na ótica da contabilidade pública, ascendeu a 4879 M€, o que representa 2,4% do PIB.** Este impacto decompõe-se nas medidas que agravaram o saldo global (4822 M€), nas que constituíram despesa em ativos financeiros (60 M€) e nas medidas com registo contabilístico extraorçamental (com um impacto positivo de 2 M€ no final de 2020).

**4. Na ótica de contas nacionais, as medidas de política COVID-19 tiveram um impacto direto no saldo orçamental de – 4980 M€ em 2020, o que representa – 2,5% do PIB nominal.** Este valor compara com o impacto direto de – 4822 M€ (– 2,4% do PIB) no saldo global em contabilidade pública, traduzindo um efeito superior (158 M€; 0,1 p.p. do PIB) na ótica das contas nacionais. Resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação.

### Execução orçamental em Contabilidade Nacional

**5. Em 2020, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 5,8% do PIB, um resultado que reflete o impacto económico e orçamental provocado pela pandemia COVID-19.** Este resultado representa o oitavo pior saldo orçamental, em % do PIB, desde o início do século. As medidas temporárias ou não-recorrentes tiveram um efeito negativo sobre o saldo orçamental, de 0,7 p.p. do PIB, destacando-se, entre estas, o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco. Esta operação, que o Orçamento do Estado para 2020 previa que atingisse 600 M€, acabou por se cifrar em 1035 M€, cerca de 0,5 % do PIB.

**6. A exclusão do efeito líquido das medidas temporárias ou não-recorrentes baixaria o saldo orçamental registado pelas AP em cerca de 0,6% do PIB (para – 5,2%).** Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado revelou uma deterioração de 5,9 p.p. do PIB. Esta evolução foi determinada, sobretudo, por um saldo primário negativo, refletindo o aumento do peso da despesa primária no PIB. A redução na despesa com juros em 0,1% do PIB contribuiu positivamente para o saldo orçamental apurado em 2020.

**7. As medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto de – 2,5% do PIB em 2020 em contas nacionais e foram responsáveis por cerca de 5 mil M€ do agravamento do saldo orçamental.** A quebra de receita contribuiu com 0,3 p.p. de PIB. As medidas de agravamento da despesa das Administrações Públicas, nas quais se destacaram os subsídios concedidos, contribuíram com os restantes – 2,2 p.p..

**8. O saldo orçamental registado em 2020, apurado na ótica de Contas Nacionais, foi largamente negativo face ao objetivo excedentário fixado no OE/2020, mas de uma dimensão inferior à planeada na**

**2.ª AOE/2020.** O desvio na execução do saldo orçamental (não ajustado) face ao objetivo estabelecido na 2.ª AOE/2020 é resultado de uma execução da receita acima do nível projetado e da execução de encargos da dívida abaixo do projetado.

**9. A receita total das AP em termos ajustados apresentou uma quebra menos pronunciada que o previsto, com desvios de sinal contrário entre rubricas. A receita de contribuições sociais foi a única que se situou acima do volume alcançado em 2019.** Assiste-se também a um erro de previsão significativo e que é recorrente. A 2.ªAOE/2020 incorporou, ao contrário da POE inicial, uma previsão de efeitos da pandemia nos cenários macroeconómico e orçamental. Na comparação entre a execução e previsão, verifica-se que, mesmo num ano de elevada incerteza provocada pela crise de saúde pública, os desvios replicam o padrão identificado em anos anteriores pela UTAO: os desvios favoráveis da receita fiscal e contributiva compensam a subexecução da receita não fiscal e não contributiva.

**10. A despesa primária em termos ajustados ficou abaixo do aumento previsto na 2.ªAOE/2020, mas registou-se um conjunto de desvios em sentido oposto entre componentes de despesa.** As prestações sociais, o consumo intermédio e as outras despesas correntes cresceram aquém do objetivo da 2.ªAOE/2020. Em sentido oposto, a execução das despesas de capital, das despesas com pessoal e dos subsídios ficou acima do objetivo anual da 2.ªAOE/2020. Dentro da despesa de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) situou-se abaixo do objetivo da 2.ªAOE/2020, enquanto a execução das outras despesas de capital ficou acima do estabelecido na 2.ªAOE/2020 (2332 M€). Contudo, é de referir que as outras despesas de capital incluem despesas atípicas de valor significativo em 2020, mas que não se enquadram na definição de medidas temporárias ou não-recorrentes: o empréstimo à TAP (1200 M€) e as garantias à SATA concedidas pelo Governo Regional dos Açores (132 M€).

**11. O saldo em contas nacionais apurado para o conjunto do ano de 2020 situou-se 0,1 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.

**12. Nos ajustamentos de passagem da ótica da contabilidade pública à da contabilidade nacional assume particular relevância o ajustamento designado “Outros efeitos”, que agravou o saldo em 0,7 p.p. do PIB.** Neste agregado, destaca-se, pela dimensão assumida, o apoio estatal às empresas do sector da aviação (- 0,7% do PIB), designadamente o empréstimo à TAP (1200 M€; 0,6% do PIB) e a garantia estatal concedida à SATA (132 M€; 0,1% do PIB). Estas operações não produziram qualquer efeito sobre o saldo (global) apurado em contabilidade pública, uma vez que se encontram nela classificadas como despesa em ativos financeiros. Em sentido oposto, a anulação da despesa com os fundos de pensões transferidos para a esfera das AP beneficiou o saldo em contas nacionais em 0,2 p.p. do PIB. Finalmente, uma menção ao reforço de capital do Novo Banco, via mecanismo contingente do Fundo de Resolução (0,5% do PIB). Ao contrário dos anos anteriores, em 2020 esta operação foi registada como despesa de capital nas duas óticas contabilísticas, não originando qualquer ajustamento.

**13. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais situou-se em - 0,3% do PIB (- 561 M€) e inclui o tratamento estatístico da receita fiscal e contributiva diferida no contexto das medidas de política COVID-19 (0,2% do PIB; 340 M€).** Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício ao registo da receita fiscal e contributiva na ótica da contabilidade nacional. 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 para assegurar que o registo desta receita também respeita o princípio da especialização do exercício.

**14. Em 2020, a política orçamental assumiu uma orientação expansionista contracíclica, refletida na deterioração do saldo primário estrutural em contexto de forte recessão económica.** Esta evolução em 2020 afastou-se do Objetivo de Médio Prazo (OMP), mas encontra-se salvaguardada devido à ativação da cláusula de derrogação geral das regras orçamentais previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Este desvio foi permitido devido aos efeitos da pandemia COVID-19, mas desde que não colocasse em causa a sustentabilidade esperada das finanças públicas no médio prazo.

**15. A CGE/2020 apresenta o relato das principais medidas com impactos orçamentais, dando seguimento à novidade introduzida na CGE anterior, aprofundando este reporte, incluindo (parcialmente) as sugestões da UTAO.** No entanto, o relato de 31 medidas é incompleto e peca por não incluir três medidas igualmente classificadas como “principais” na POE/2020 e, simultaneamente abarca, indevidamente, cinco medidas adotadas no âmbito da pandemia COVID-19. O presente relatório compara as execuções com as previsões e mostra quais foram as medidas anunciadas sem execução indicada na CGE.

**16. Não é disponibilizado o impacto orçamental de cerca de 60% das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo.** A execução dos impactos orçamentais destas medidas foi quantificada pelo MF na CGE/2020, por falta de informação, com a previsão inicialmente apresentada na POE/2020. A UTAO solicitou esclarecimentos e a disponibilização dos impactos em falta, sendo que o MF respondeu a uma pequena parte das questões colocadas. A análise no capítulo processou a resposta recebida.

**17. A apreciação é baseada nos dados disponíveis da execução de 15 medidas de política orçamental, num universo de 28 identificadas pela UTAO.** A execução destas 15 medidas principais de política orçamental impactou o saldo de 2020 negativamente, no montante de – 185,1 M€ (– 0,09 % do PIB). Este valor decorreu, essencialmente, do efeito carreado para 2020 de medidas adotadas em anos anteriores (– 142,5 M€), ao qual se adicionou o impacto de medidas de política novas, que contribuíram com – 42,6 M€.

**18. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 152 M€ (0,08% do PIB), face ao previsto na POE/2020.** Este resultado agregado resulta de desvios significativos ao nível de medidas individuais por falta de execução ou execução diminuta num elevado número de medidas.

**19. A repetida insuficiência de informação no reporte das principais medidas de política orçamental leva a questionar o grau de desenvolvimento da estrutura criada pelo MF para acompanhar e governar a operacionalização das medidas.** Uma questão que se pode colocar diz respeito ao grau de desenvolvimento da estrutura que se encontra instalada para executar o relato da execução das principais medidas de política orçamental. A adequação de meios é suficiente? Os processos de recolha de dados nos sistemas informações estão devidamente implementados? Acreditando que no desenho de medidas foi certamente recolhida a informação necessária para prever o impacto anunciado com grande destaque público na altura da POE, custa a compreender como é que, decorridos entretanto dois anos, permanece por implementar um processo que permita testar a qualidade da própria previsão do MF. Numa lógica integrada, o anúncio de uma medida como principal pelo Governo deveria ser acompanhada da implementação de um processo capaz de governar a medida e apurar tanto o seu efeito orçamental como o(s) resultado(s) extraorçamentais pretendidos. Assim, não se aprende com os eventuais erros na conceção das medidas, porque aparentemente ninguém acompanha a sua implementação.

**20. 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, as POE e os PE, sendo que o interesse em conhecer a execução das medidas é diminuto e, ainda menor é o interesse em tentar perceber por que é que os anúncios foram sub ou sobrecumpridos.

**21. Uma primeira sugestão da UTAO para melhorar a prestação de contas tem natureza contabilística e visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nas POE e nos PE.** Tendo por base a experiência adquirida, nos anos de 2020 e 2021, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19, 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 em termos parecidos com os 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 o conhecimento em tempo real da execução das principais medidas de política orçamental.

**22. Duas outras recomendações, no domínio do relato de medidas de política orçamental, presentes no Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, 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 anunciada.

### Execução orçamental em Contabilidade Pública

**23. Em 2020 o défice das AP em contabilidade pública valeu 11,6 mil M€ (- 5,8% do PIB nominal) e reflete os efeitos da pandemia COVID-19 sobre as finanças públicas.** Traduz uma inversão acentuada da trajetória de consolidação orçamental de 6,6 mil M€ que se verificou entre 2014 e 2019.

**24. Em termos ajustados, o défice situou-se em 11,0 mil M€ (- 5,5% do PIB), que compara com uma posição orçamental próxima do equilíbrio (- 0,3% do PIB) em 2019.** O saldo primário ajustado situou-se em - 3,5 mil M€, ascendendo a - 1,7% do PIB, o que representa um decréscimo homólogo de 10,9 mil M€ (- 5,2 p.p. PIB), da mesma ordem que o verificado no saldo global.

**25. Em 2020, o saldo global ajustado das AP deteriorou-se em 10 388 M€ face ao ano anterior, dos quais 4882 M€ com origem no efeito direto das medidas de política COVID-19. A variação remanescente (- 5567 M€) traduz o funcionamento dos estabilizadores automáticos, os efeitos induzidos e indiretos das medidas de política COVID-19 e outros efeitos que não são atribuíveis à pandemia.** Numa perspetiva ajustada, o saldo global em 2020 situou-se em - 11 051 M€, um recuo homólogo de 10 388 M€, com origem na diminuição da receita (- 5482 M€; - 6,1%) e aumento da despesa (+ 4907 M€; + 5,5%):

- No conjunto do ano, o efeito direto das medidas de política COVID-19 sobre o saldo global foi de - 4822 M€, resultando do efeito cumulativo da perda de receita (- 1538 M€) e do aumento de despesa (+ 3284 M€). O impacto direto destas medidas teve um peso de 28,0% no recuo anual da cobrança de receita e representou 66,9% do acréscimo da despesa;
- A variação do saldo sem o efeito direto destas medidas foi - 5567 M€, com origem na quebra de receita (3944 M€) e no acréscimo de despesa (1622 M€). Esta parcela da variação também reflete o impacto da pandemia nas contas públicas, transmitido por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos e do efeito induzido das medidas de política COVID-19. Finalmente traduz ainda impactos que não decorrem da pandemia, como, por exemplo, as progressões salariais na Administração Pública.

**26. A receita decresceu 6,1% em resultado da evolução na generalidade das rubricas, com exceção das contribuições para regimes de proteção social, que se mantiveram constantes. O maior recuo veio dos impostos indiretos, com origem no ciclo económico, enquanto nos impostos diretos o recuo foi determinado pelas medidas de política COVID-19.** O efeito direto das medidas de política COVID-19 sobre este agregado foi - 1,8% (- 1538 M€). Excluindo este efeito, o recuo da receita reduz-se para 4,3%. Para este resultado, contribuiu a generalidade das rubricas da receita, com exceção das contribuições para regimes de proteção social, que mantiveram o valor de 2019, não obstante o impacto das medidas de política COVID-19: perda definitiva de 517 M€ associada à medida de isenção temporária de contribuições sociais e diferimento de 110 M€ em dezembro de 2020.

**27. A evolução global da receita foi penalizada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos num ciclo económico descendente e pelos efeitos direto e indireto das medidas de política COVID-19,**

**mas beneficiou dos efeitos induzidos destas medidas que não se encontram quantificados.** Deve notar-se que a evolução global da receita resulta de efeitos de sinal contrário das medidas de política COVID-19: o decréscimo da cobrança que resulta do impacto direto destas medidas (1558 M€) foi parcialmente atenuado pelas transferências da UE (- 20 M€) para financiamento das mesmas. Mas não se encontram quantificados os efeitos induzidos das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, que se transmitem diretamente ao mercado de trabalho, afetando o nível do emprego e, em certa medida, as remunerações. No mercado de trabalho, assistiu-se a uma quebra de 2,0% no emprego para o conjunto do ano de 2020 e ao aumento anual das remunerações mensais brutas por trabalhador de 2,9%. A evolução relativamente benévola do emprego e o aumento das remunerações encontra-se na base da receita de contribuições sociais e impostos diretos, explicando, ainda que parcialmente, a evolução favorável observada ao longo do ano: a receita de contribuições sociais manteve-se inalterada e a receita de IRS cresceu 3,0% face a 2019.

**28. A despesa efetiva cresceu 5,5%, refletindo o reforço do papel das AP no combate à pandemia, tanto no domínio da saúde como no apoio à economia. O aumento concentrou-se na rubrica de transferências correntes. Em sentido oposto, menção para as poupanças com juros e em “Outras despesas correntes”.** O acréscimo de despesa concentrou-se na rubrica de transferências correntes (3,8 p.p.), despesas com o pessoal (1,0 p.p.) e subsídios (0,6 p.p.). Estas rubricas registam o acréscimo de despesa no SNS para fazer face às necessidades acrescidas na saúde, as medidas de apoio ao emprego e de proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço dos sistemas de proteção social, entre outros desenvolvimentos.

**29. Em 2020, o défice apurado na CGE representa uma deterioração significativa face ao cenário pré-pandemia, refletido nos objetivos do OE/2020 inicial, mas traduz uma posição orçamental mais favorável do que a antecipada na 2.ªAOE/2020.** A análise dos desvios da execução face à previsão na 2.ªAOE/2020 encontra correspondência em padrões recorrentes deste previsor: o maior erro de previsão encontra-se na componente não fiscal e não contributiva da receita, com uma subexecução de 5 mil M€, parcialmente compensada pela evolução favorável da receita fiscal e contributiva (+1,7 mil M€). A despesa permanece globalmente subexecutada em 7 mil M€, o que permite uma melhoria do saldo global face ao objetivo.

**30. Os instrumentos de política utilizados pelo MF para manter sob controlo a execução da despesa consolidada das AP e assim proteger mais facilmente as metas da política orçamental da concretização de riscos adversos, distinguem-se entre:**

- (i) **Instrumentos convencionais:** esta categoria consiste no conjunto de dotações de despesa, inscritas na lei do Orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental, cuja autorização para execução se encontra sob decisão política discricionária do Ministério das Finanças. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental;
- (ii) **Instrumentos não convencionais:** são o conjunto de normas jurídicas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental que restringem o aumento da despesa com pessoal e aquisição de serviços, ao mesmo tempo que transferem para vários membros do Governo competências de gestão corrente naqueles domínios que deveriam pertencer às administrações das empresas e dos serviços públicos.

**31. No ano de 2020 as dotações sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 2686 M€, o que representou o aumento homólogo de 203 M€. Apenas as cativações registaram um decréscimo, em virtude da não aplicação da vaga de cativações adicionais prevista no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO).** Em 2020, os instrumentos de gestão centralizada foram orçamentados por 2386 M€ no OE/2020, mas a 2.ªAOE/2020 reforçou a dotação provisional em 300 M€. O montante total sob gestão discricionária do MF passou para 2686 M€, o que representa 2,7% do limite de despesa efetiva aprovado (em termos ajustados), repartindo-se da seguinte forma:

- (i) Dotações orçamentais inscritas no programa orçamental das Finanças, sob gestão discricionária do MF: dotação provisional (630 M€) e dotações centralizadas (968 M€), num total de 1598 M€, que representou 59,5% do montante sob gestão;
- (ii) Cativações (572 M€) e reserva orçamental (515 M€), que reduzem a dotação disponível nos orçamentos de despesa, e em conjunto totalizaram 1087 M€, com um peso de 40,5%.

**32. Em 2020 foram utilizados 1518 M€ de dotações de instrumentos de gestão centralizada, uma redução de 316 M€ face ao ano anterior, refletindo uma menor autorização para libertação da reserva, das cativações e para realização de despesa nas dotações centralizadas.** A redução na utilização na generalidade destes instrumentos contrasta com o aumento na sua orçamentação, com exceção da dotação provisional, reduzindo globalmente o grau de utilização de 73,9% em 2019 para 56,5% em 2020. As quantias utilizadas tiveram a seguinte distribuição por instrumento de controlo: 506 M€ em dotação provisional, 258 M€ em reserva orçamental, 311 M€ em cativações e 443 M€ em dotações centralizadas para fins específicos. No seu conjunto, representaram 1,6% da despesa efetiva em 2020, um decréscimo de 0,5 p.p. face ao ano anterior.

**33. O confronto dos desvios da execução da despesa efetiva ajustada com a utilização dos instrumentos de gestão centralizada do Ministério das Finanças permite as seguintes conclusões:**

- (i) No seu conjunto, a utilização dos instrumentos de controlo de despesa geridos pelo MF, seja por via do reforço orçamental com contrapartida em dotações centralizadas ou por via da libertação de dotações indisponíveis, ascendeu a 1517 M€, o que representou 1,6% da despesa efetiva em 2020;
- (ii) Os instrumentos sob gestão discricionária do MF permitiram alcançar uma poupança de 649 M€, medida pelo montante não utilizado destes instrumentos, representando 9,7% do desvio total da despesa efetiva face ao teto aprovado pela AR na 2.ªAOE/2020 (6703 M€);
- (iii) O reforço dos orçamentos sectoriais com contrapartida nas dotações sob controlo do MF (dotação provisional e dotações centralizadas) totalizou 948 M€ e teve a seguinte composição por natureza da despesa: 446 M€ foram destinados a encargos com pessoal, 244 M€ à aquisição de bens e serviços, 237 M€ a transferências correntes, 17 M€ a investimento, 3 M€ a “Outras despesas correntes” e 2 M€ a transferências de capital. Estas dotações destinaram-se quase exclusivamente à gestão corrente (98,0%), representando a componente de capital (investimento e transferências) apenas 2,0% desta despesa;
- (iv) A execução das despesas com pessoal ultrapassou em 352 M€ a dotação inicial da 2.ªAOE/2020, sendo as necessidades de financiamento adicional parcialmente colmatadas com recurso à dotação provisional (387 M€) e dotações centralizadas (58 M€). O reforço das despesas com pessoal consumiu 76,5% da dotação provisional e 41,3% das dotações inscritas no programa orçamental das Finanças sob gestão discricionária do MF, sendo a sua quase totalidade destinada ao P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em 2020 reafirma-se o padrão de suborçamentação reiterada que se vem repetindo, pelo menos, desde 2015, sempre mitigado pelo recurso sistemático à dotação provisional;
- (v) A execução da rubrica de transferências de capital também se situou acima do previsto (22 M€), beneficiando de reforço por via de utilização das dotações centralizadas (2 M€) e descativações (8 M€).

**34. Sendo inegável que os instrumentos convencionais de controlo da despesa por parte do MF têm ajudado a reduzir os desequilíbrios nas finanças públicas, a análise efetuada ao período 2014 a 2020 encerra implicações críticas para a qualidade das políticas públicas mais afetadas por eles.** Os instrumentos de gestão centralizada destinam-se a ser utilizados de forma pontual, quando existem necessidades de rápida consolidação orçamental ou restrições de liquidez, porque visam impedir despesa ou a controlá-la de forma discricionária pelo MF. A utilização continuada destes instrumentos não deve substituir a programação orçamental, nem instrumentos de gestão mais adequados a uma boa provisão de políticas públicas. A análise empreendida sobre esta matéria conduz às conclusões a seguir resumi-das.

- (i) A gestão financeira pública bastante centralizada exerce-se, nomeadamente, através dos instrumentos discricionários de controlo da despesa ao dispor do MF.
- (ii) Os instrumentos convencionais cresceram na sua escala financeira entre 2014 e 2020. Pese embora a redução em 2019, voltaram a aumentar em 2020 e representaram neste ano 1,6% da despesa efetiva executada e 9,7% das poupanças alcançadas (calculado face ao desvio total da despesa).
- (iii) O MF utiliza os instrumentos centralizados de despesa maioritariamente para travar a despesa pública sectorial (as cativações e a reserva representaram em 2020 cerca de 40,5% da dotação destes instrumentos). Ao mesmo tempo, as dotações no seu próprio programa orçamental (dotação provisional e dotações centralizadas, com um peso de 59,5% desta

categoria) foram maioritariamente destinadas à intervenção na gestão corrente e à mitigação de problemas crónicos de suborçamentação, permanecendo subexecutadas as categorias de despesa que se relacionam com investimento, uma vez que a componente de capital representa escassos 2,0% dos reforços sectoriais.

- (iv) A suborçamentação reiterada nalgumas rubricas da despesa, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação, sempre mitigada com recurso à dotação provisional, prejudica a qualidade global das políticas públicas afetadas na medida em que retira aos gestores sectoriais a previsibilidade sobre as suas restrições orçamentais (montantes e momentos em que a liquidez fica disponível para assumir compromissos).
- (v) A utilização da dotação provisional na gestão corrente, em despesas que não são imprevisadas, contraria a sua finalidade, é imprudente e não constitui uma boa prática orçamental — é sempre preferível cortar à partida, na fase de orçamentação, do que alimentar expectativas de capacidade financeira que nunca chega a ser plenamente libertada.
- (vi) A proliferação de dotações centralizadas, inscritas no programa orçamental do Ministério das Finanças, contraria o princípio de especificação da despesa. Estas dotações, destinando-se a satisfazer eventuais necessidades específicas de políticas sectoriais, poderiam ser geridas precautoriamente pelos ministros sectoriais respetivos, nos seus orçamentos, em nome da responsabilidade orçamental.

**35. Em 2020 mantiveram-se em vigor os instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Na prática, impõem restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os níveis das AP (incluindo o sector público empresarial) para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** A UTAO tem vindo a alertar para a persistência de disposições nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cobertura orçamental aprovada pela AR (vide as apreciações da UTAO às propostas de OE para 2020 e 2021 e, mais recentemente, a proposta de reforma do processo legislativo orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). O Governo propõe e o Parlamento aprova os tetos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Todavia, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto avultado de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que obrigam a autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não escapa à alçada destes instrumentos de contenção da despesa.

**36. A análise da UTAO pretende alertar o legislador para a utilidade de repensar a manutenção dos instrumentos não convencionais.** É certo que eles ajudam o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e limitam a assunção de determinados compromissos de despesa com carácter plurianual (como é o caso das despesas com pessoal). Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga no que respeita à qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, há demasiados anos consecutivos, sejam eles de crise ou crescimento económico. Tais instrumentos são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das entidades públicas, que verticaliza, centraliza, atrasa e bloqueia tanto decisões importantes como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

## Dívida financeira pública e privada

**37. Em 2020 assistiu-se à continuidade do movimento de recomposição do stock da dívida direta, com um acréscimo no peso da dívida titulada a médio e longo prazos e uma redução no peso da dívida titulada a curto prazo. O peso global da dívida às organizações internacionais manteve-se praticamente inalterado, considerando já os empréstimos SURE contratualizados em 2020.** 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 e dos Empréstimos SURE contratualizados em 2020 com a União Europeia. As emissões de Obrigações do Tesouro, efetuadas pelo IGCP em 2020, conduziram a um aumento do saldo e do peso destes

títulos no final do ano. Ainda assim, a maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos diminuiu ligeiramente em 2020, para se situar em 10,0 anos (10,3 anos em 2018 e 10,7 anos em 2019). A dívida não titulada, essencialmente constituída por Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, reduziu ligeiramente o seu peso no stock de dívida pública detido pelo sector institucional Famílias, de 11,6% da dívida direta total em 2019 para 11,1% em 2020. A maturidade média da dívida direta total em 2020 situou-se em 7,4 anos (7,8 anos em 2018 e 7,5 anos em 2019).

**38. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht atingiu 135,2% do PIB no final de 2020, o que corresponde a um acréscimo de 18,6 p.p. em relação ao final do ano anterior.** Em termos nominais, o valor situou-se em 270,5 mil M€ no final de 2020, o que reflete um acréscimo de 20,5 mil M€ face ao final do ano 2019. Relativamente ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2020, este atingiu 246,6 mil M€, o que corresponde a um aumento de 11,1 mil M€. Com efeito, em 2020 ocorreu um elevado aumento do stock de dívidas públicas aplicado em ativos sob a forma de depósitos, de 14,5 mil M€ no final de 2019 para 23,9 mil M€ no final de 2020.

**39. O peso do serviço da dívida pública, aferido pelos encargos e reembolsos da Administração Central e da Segurança Social, tem descido ao longo do horizonte 2014–2020, desde um peso na despesa efetiva de 72,5% em 2014 até 45,0% em 2020.** Com efeito, o peso das amortizações na despesa também desceu no mesmo período, de 62,5% para 36,7% da despesa efetiva, beneficiando das emissões de dívida pública com maturidade de médio prazo e longo prazo.

**40. A economia portuguesa apresentou uma necessidade de financiamento (– 0,1% do PIB) pela primeira vez desde o ano terminado no 3.º trimestre de 2012.** O sector institucional das AP apresentou um contributo fortemente negativo (5,8% do PIB) para o financiamento da economia portuguesa em 2020 devido aos efeitos da pandemia COVID-19, sendo quase compensado pela capacidade de financiamento do sector privado (5,7% do PIB).

**41. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, aferida pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, situou-se em 12,8% no ano 2020, o que representa o valor mais elevado desde o ano 2003.** Esta subida anual foi determinada pela queda do consumo nominal das famílias (– 6,4%), a qual foi ligeiramente atenuada pela variação do rendimento disponível (– 0,7%).

**42. A dívida externa líquida diminuiu em valor nominal, entre o final de 2019 e o final de 2020, o que contribuiu para uma melhoria do valor nominal da Posição de Investimento Internacional (PII). Contudo, o peso da dívida externa líquida no PIB aumentou, de 83,8% para 87,8% do PIB, devido à recessão económica e queda do PIB nominal em 2020.** Com efeito, a PII em percentagem no PIB também se deteriorou, de – 100,0% no final de 2019 para – 104,8% no final de 2020. O peso da dívida externa líquida dentro da PII continua elevado no caso da economia portuguesa, pelo que o financiamento externo de Portugal é obtido maioritariamente através de instrumentos de dívida.

#### Dívida não-financeira das Administrações Públicas

**43. A CGE/2020 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, ainda, mais limitada em comparação com relatórios de anos anteriores.** Tendo por base as obstáculos na análise colocados pelos dados disponibilizados na CGE/2020, a UTAO recorreu adicionalmente 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.

**44. Não há metas quantificáveis para reduzir as obrigações não-financeiras contra as quais aferir os resultados da execução.** O Orçamento do Estado para 2020 não inseriu nenhum objetivo quantificável que permitisse a avaliação *ex post* dos resultados obtidos e explanados na Conta Geral do Estado de 2020.

**45. 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 2020 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).

**46. Em 2020, a dívida não-financeira das AP encontra-se ainda mais concentrada nas unidades orgânicas que constituem o SNS.** Tendo por base a informação da CGE/2020 e o Relatório e Contas da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, IP), o valor acumulado de dívida não-financeira da Administração Central, incluindo os Hospitais EPE, foi de 3063 M€, representando um ligeiro incremento de 26 M€, face a 2019. Esta evolução não inclui, por falta de dados, os valores referentes à dívida não-financeira das EPR. As Entidades Públicas inseridas no SNS contribuíram para 86,7% (2657 M€) da dívida não-financeira apurada da Administração Central (AdC). A aquisição de bens e serviços corresponde à rubrica de despesa que mais contribuiu para a dívida não-financeira em todos os subsectores das AP, em particular nas entidades pertencentes ao SNS.

**47. O relatório da CGE/2020 volta a não reportar informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.** Esta informação, referente ao ano de 2020, também não se encontra disponível junto de outras entidades (INE e DGAL).

**48. Em 2020, o stock de pagamentos em atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos; voltou a acontecer uma diminuição sensível no final do ano com a chegada de injeções de capital aos Hospitais EPE.** No ano de 2020, registou-se uma ligeira redução de 59 M€ (- 13,4%), face a 2019, no nível de pagamentos em atraso por parte das AP, que se fixou nos 382 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014. Esta evolução tem por base a variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 109 M€ (- 42,5%), por via da liquidação de dívida em atraso realizada no mês de dezembro de 2020, alcançada através do direcionamento para este fim de reforços de capital efetuados nos hospitais EPE durante o ano.

**49. A dívida não-financeira em mora nos Hospitais EPE representava, no final de 2020, 38,6% do universo das AP, um nível substancialmente abaixo do peso atingido em 2019 (58,1%).** Por seu turno, releva-se o aumento do nível de pagamentos em atraso por parte da Administração Regional.

**50. Não foi disponibilizada informação sobre o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) total das entidades públicas devido à ausência de reporte da Administração Local,** justificada por atrasos na implementação do novo sistema contabilístico — SNC-AP.

**51. Os organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura, do Ministério da Cultura e do Ministério da Defesa Nacional não atingiram os objetivos de redução do PMP para o ano de 2020,** em contraste com a situação verificada nos demais ministérios.

**52. Em 2020, 22 das 344 entidades contabilizadas na Administração Central (das quais, 18 do SNS) registavam PMP superior a 150 dias.** Por falta de reporte não foi possível aferir da evolução dos PMP das entidades da Administração Local.

**53. Apesar da melhoria do indicador do PMP em alguns subsectores da AP, o nível da dívida não-financeira das AP é elevado e não se reduziu, com particular ênfase no sector da Saúde.**

#### Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

**54. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém.** Neste âmbito, as garantias concedidas são promessas de pagamento do Estado, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas.

**55. Em 2020 foram aprovadas duas alterações à lei do OE/2020, que, entre outros aspetos, visaram elevar os tetos das garantias a conceder pelo Estado em mais 18 150 M€.** A 1.ª Alteração ao OE/2020

mais do que duplicou os limites máximos aplicáveis às garantias concedidas pelo Estado. Em julho, com a 2.ª Alteração à Lei do OE/2020, estes limites foram novamente aumentados em mais 9550 M€. No seu conjunto, as duas alterações ao OE/2020 aumentaram os limites máximos às garantias a conceder pelo Estado em 18 150 M€.

**56. Em 2020 foram autorizadas garantias do Estado no montante de 1749 M€, a maioria das quais em resposta à pandemia COVID-19.** O valor total das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas diminuiu, pese embora se tenha registado um aumento significativo nas responsabilidades assumidas perante entidades financeiras públicas, em resultado das medidas COVID-19 implementadas. O principal grupo beneficiário das garantias do Estado foi o das entidades públicas não financeiras, as quais acarretavam um stock de responsabilidades para o Estado que ascendia a 6623 M€ no final de 2020 (53,7% do total). Destacam-se as empresas públicas (não financeiras) do sector de gestão de infraestruturas (3044 M€, 24,7% do total), dos transportes (2210 M€, 17,9% do total) e dos serviços de utilidade pública (1244 M€, 10,1% do total).

**57. Nos anos mais recentes regista-se uma tendência de redução, tanto ao nível das responsabilidades assumidas como das responsabilidades efetivas.** A redução das responsabilidades efetivas decorrentes da concessão de garantias diminuiu consideravelmente nos últimos anos, sobretudo devido à melhoria das condições de liquidez da economia e a uma maior facilidade de acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. As responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado com garantias a Entidades Públicas Reclasseificadas ascendia a 6690 M€ no final de 2020, tendo aumentado 468 M€ face a dezembro de 2019, invertendo a tendência de redução registada em anos anteriores. Este acréscimo deveu-se, sobretudo, à implementação de medidas COVID-19, a cargo do Fundo de Contragarantia Mútua.

**58. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado pode ser chamado a efetuar o pagamento caso o credor venha a executar a garantia prestada.** O Estado foi chamado a efetuar pagamentos em operações que envolveram garantias públicas concedidas ao Fundo de Contragarantia Mútua e ao Fundo de Recuperação de Créditos. Na ótica das contas nacionais e no que respeita às garantias concedidas pelo Estado ao FCGM, relacionadas com medidas COVID-19, estima-se que o impacto orçamental direto em 2020 ascenda a 326,1 M€ em perdas para o Estado.

**59. Os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de PPP são uma outra fonte relevante de responsabilidades contingentes.** Estas responsabilidades abrangem, sobretudo, as parcerias do sector rodoviário, mas manifestam-se também no sectores ferroviário, portuário e da saúde.

**60. No final de 2020, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector rodoviário diminuiu face ao registado no final de 2019.** Os valores peticionados resultam sobretudo de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. No decorrer de 2020 terminaram as cinco ações arbitrais intentadas em 2019 pelas concessionárias Ascendi (Ascendi Grande Porto, S.A., Ascendi Grande Lisboa, S.A., Ascendi Costa de Prata, S.A., Ascendi Beira Litoral/Beira Alta, S.A. e Ascendi Norte, S.A.). Relativamente às subconcessões da Infraestruturas de Portugal, S.A., a situação que envolve o montante mais significativo refere-se à Subconcessão Algarve Litoral.

**61. No sector ferroviário, no final de 2020 persistia 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 por esta empresa, na sequência da recusa de visto por parte do TdC, ascende a 192 M€.

**62. Relativamente às concessões do sector portuário, há a assinalar a existência de uma ação judicial, intentada pelo Ministério Público, contra a Administração do Porto de Lisboa e a Liscont — Operadores de Contentores S.A., cujo valor estimado não se encontra quantificado para efeitos de valorização da respetiva responsabilidade contingente.**

**63. No sector da saúde, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,8 M€, no final de 2020, tendo aumentado 49 M€ face ao ano anterior com o surgimento de novos pedidos de REF e ações arbitrais.**

### Regras de disciplina orçamental

**64. Em março de 2020, a cláusula de derrogação das regras relativas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi ativada devido ao início da pandemia COVID-19, a qual acarretou uma grave recessão económica.** A ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) autorizou um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo (OMP), mas desde que tal não colocasse em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

**65. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia.** Contudo, esta situação não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC, as quais poderão ser reativadas em 2023 ou num ano seguinte.

**66. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é importante manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é possível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023, mas também porque é necessária a sustentabilidade das finanças públicas.** É de realçar que a cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo PEC, mas permite que os EM que se encontram na vertente preventiva do PEC se desviem temporariamente da trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo (OMP), desde que tal não coloque em causa a sustentabilidade orçamental no médio prazo de cada país.

**67. Caso não tivesse surgido a pandemia COVID-19, o OMP definido para Portugal para o triénio 2020–2022 corresponderia a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial).** Adicionalmente, 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 de médio prazo, dependendo da posição do país face ao OMP.

**68. Em 2020, o peso da dívida pública no PIB não conseguiria respeitar a regra da redução de um vigésimo da parte que excede o patamar de 60% do PIB.** Em 2020, a evolução anual do rácio da dívida pública reflete a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, os efeitos do ciclo económico e das medidas temporárias ou não-recorrentes, bem como a recessão económica.

**69. A regra nacional da despesa foi cumprida.** O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntariamente assumida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2020, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 56 359 M€, cumprindo o limite definido na 2.ªAOE/2020 (58 247 M€).

### Indicadores económico-financeiros da Saúde

**70. A análise ao desempenho económico-financeiro não pode ser dissociada da situação pandémica e dos impactos que a mesma repercutiu nas contas do SNS de 2020.** Os resultados obtidos refletem o facto de uma larga parte da capacidade instalada do SNS ter sido canalizada para o combate à pandemia e, adicionalmente, a adoção e implementação de medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da infeção por SARS-CoV-2 na saúde das pessoas.

**71. O apuramento e a quantificação dos impactos financeiros da pandemia COVID-19 corresponde a um exercício contabilístico complexo, e não se encontram relatados nem quantificados isoladamente nas contas do SNS de 2020.**

**72. O exercício de 2020 do SNS foi inicialmente projetado para a obtenção de um resultado sem prejuízo, sendo que o contexto originado pela pandemia COVID-19 obrigou a uma reformulação no volume de rendimentos e gastos.** Este ajustamento passou pelo reforço do financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração (+1 192 M€; + 12,6% face a 2019), ultrapassando este financiamento 95% do total dos rendimentos anuais do SNS em 2020. No entanto, o exercício de 2020 do SNS revelou mais um prejuízo, na ordem dos 287,7 M€.

**73. As contas Gastos com Pessoal e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas representaram três quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2020 do SNS,** correspondendo a um incremento face ao ano anterior, refletindo a adoção de medidas COVID-19.

**74. O desequilíbrio no balanço do SNS é considerável e determinado pela dívida comercial.** O Passivo total do SNS acumulado em finais de 2020 era 612,8% superior ao valor dos Fundos Próprios e ascendia a 4,16 mil M€, revelando um incremento face a 2019. Cerca de 63,9% deste montante decorria de dívidas a fornecedores e outros credores do SNS.

**75. No período de 2014 a 2020, as transferências correntes e os subsídios à exploração para o SNS com origem no financiamento do OE cresceram 2711,1 €, ainda assim insuficientes para evitar prejuízos acumulados (- 3244,8 M€).** 68,4% (1856,6 M€) daquele incremento em transferências correntes e subsídios à exploração foi realizado nos anos de 2019 e 2020. Os prejuízos anuais consecutivos, aliados às consequentes “injeções” de capital, são reflexo de suborçamentação sistemática no Serviço Nacional de Saúde.

**76. O contexto COVID-19 dificulta a perceção dos meios financeiros necessários para o equilíbrio do SNS.** Os exercícios de 2020 e 2021 do SNS, de cariz excecional, por via dos impactos registados em contexto COVID-19, não permitem a perceção adequada dos meios financeiros necessários para a sustentabilidade do SNS. Adicionalmente, o exercício de 2022 será afetado, ainda, com a imputação de alguns encargos por via da pandemia COVID-19 e simultaneamente, pelo esforço adicional que decorrerá da necessidade de recuperação do nível de serviços e produtos que não foram executados devido à afetação de recursos ao combate da pandemia. Assim, a definição dos meios financeiros anualmente necessários para um SNS sustentável corresponde a um exercício mais complexo por via do contexto COVID-19, mas não deve servir de pretexto para uma menor resiliência na resolução da situação de desequilíbrio sistemático.

**77. A fixação, a médio prazo, de objetivos de desempenho acompanhados por uma autonomia reforçada na gestão, são fatores decisivos para a evolução no desempenho do SNS.** A suborçamentação sistemática do SNS entrava uma gestão planificada e direcionada para a otimização dos resultados financeiros e, essencialmente, da eficácia na prestação de cuidados de saúde. É de relembrar que esta prática não propicia aos responsáveis técnicos (gestores) do SNS as condições adequadas para a prossecução dos objetivos traçados, pois à partida dispõem de menos recursos financeiros dos que os necessários, situação esta que condiciona o planeamento a médio prazo e ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que potencia estrangulamentos de tesouraria com efeito no aumento dos prazos médios de pagamento e no valor da dívida não-financeira. Para além destes constrangimentos, a gestão dos estabelecimentos do SNS é ainda condicionada por uma centralização excessiva, na tutela sectorial e no MF, de decisões que deveriam ser tomadas na esfera de autonomia dos conselhos de administração, como sejam as substituições de pessoal e a panóplia de atos de gestão corrente que carecem de autorização política morosa e sujeita a muita documentação relativos a recrutamento e aquisição de serviços. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa, que passam pela transferência para o poder político executivo da responsabilidade por autorizar atos banais de gestão, alongam em tempo e incerteza a tomada de decisões operacionais. Como tal, adicionalmente à definição da amplitude dos serviços e produtos a prestar pelo SNS no médio prazo e dos meios financeiros adequados, é fundamental conceder autonomia de gestão aos gestores, em contrapartida pela responsabilização da execução com sucesso de objetivos quantitativos e qualitativos de desempenho pré-estabelecidos, acompanhada por rigor e equilíbrio orçamental. A contratualização num horizonte de médio prazo entre a governação central do SNS e as administrações das unidades prestadoras de serviços de saúde afigura-

se essencial para combinar autonomia com responsabilização e dar previsibilidade aos meios à disposição dos gestores. Sem uma correção estrutural e integrada de todas estas dimensões, os estrangulamentos na atividade assistencial continuarão a ser uma realidade para utentes, trabalhadores, gestores e fornecedores.



## 1 Introdução

**78. Este trabalho analisa a Conta Geral do Estado (CGE) referente ao exercício económico de 2020.** O fecho definitivo da CGE/2020 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. O processo deu entrada na Assembleia da República em 30 de junho de 2021. O Parecer do Tribunal de Contas foi divulgado a 14 de dezembro de 2020. O Parlamento irá apreciar e votar a CGE/2020 na próxima legislatura, em momento ainda desconhecido. O presente relatório é o contributo da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) para essa apreciação política e também para o conhecimento pelos cidadãos do estado das finanças públicas do seu País.

**79. A oportunidade do relatório merece ser justificada.** Por um lado, é concluído a tempo da apreciação política na Assembleia da República. Por outro embora pudesse ter sido executado uns meses antes, há boas razões para a UTAO o ter realizado apenas nas três últimas semanas. Permite usar dados primários mais recentes sobre 2020 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 2021;
- utilizar a série mais recente do Produto Interno Bruto para calcular rácios da conta e da dívida das Administrações Públicas (AP), divulgada pelo INE em 28 de fevereiro de 2022 na coleção de [Contas Nacionais Trimestrais](#);
- apreciar o apuramento mais recente das séries de dívida direta do Estado (Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública, [relatório anual de 2020](#) 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 março de 2022);
- usar o apuramento mais recente do MF sobre os volumes utilizados nos instrumentos convencionais de controlo da despesa, por recurso à base de dados orçamentais da DGO (Sistema de Informação e Gestão Orçamental — SIGO);
- beneficiar do [parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2020](#), divulgado em 15 de dezembro de 2021, e que contém elementos complementares ao relatório do MF empregues na análise da UTAO.

**80. 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 fontes num quadro analítico próprio. Mostra forças e vulnerabilidades das contas públicas. Tem também uma finalidade pedagógica, explicando conceitos e mecanismos de transmissão de efeitos entre a economia e as finanças públicas e vice-versa.

**81. 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, as Propostas de Orçamento do Estado e os Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão. 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 parece ser mais importante do que sobre os impactos 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.

**82. 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 15 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 mês e meio ([Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro). Porquê então recuar dois anos quando o que marca no presente a agenda mediática é o que vai acontecendo em 2022? 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 este relatório, 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/2020.

**83. 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 2020 numa perspetiva diacrónica.** Por isso, inúmeras variáveis da CGE/2020 são apreciadas neste relatório com uma lente que recua até 2014 em muitos casos ou até ao início do século no caso do saldo orçamental a fim de tentar perceber se o que sucedeu em 2020 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 2021 para ajudar a perceber a especificidade de 2020.

**84. A análise neste documento usou inúmeras fontes.** A mais abundantemente consultada, foi, naturalmente, o relatório e 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 79 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. Agradece também à DGO pelos dados adicionais que lhe facultou sobre a execução financeira das principais medidas de política orçamental.

**85. 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 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 2020, tal como tem feito em estudos anteriores nesta coleção.

**86. A análise à CGE/2020 desdobra-se em nove capítulos.** Após esta Introdução, o Capítulo 2 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 3 e em contabilidade pública no 4. O capítulo seguinte aborda a dívida financeira das AP, nas duas vertentes contabilísticas, e também os desenvolvimentos no financiamento dos outros sectores económicos, em contabilidade nacional. A dívida não financeira das AP, uma área que permanece com omissões informativas importantes, é discutida no Capítulo 6. Interessa também co-

nhecer as responsabilidades coletivas que não são reconhecidas nas contas, mas sobre as quais impendem riscos importantes de virem a onerar os contribuintes no futuro. São as responsabilidades contingentes, escrutinadas no Capítulo 7. A pandemia impactou estes riscos com algum significado, mormente por via das garantias públicas prestadas a crédito bancário à economia. 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 8 mostra a posição de Portugal nos indicadores do saldo estrutural e da dívida. Dá também conta do cumprimento da regra de despesa exclusivamente nacional. Finalmente, o Capítulo 9 retrata a situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde (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 e reitera sugestões de princípios a considerar para uma reforma da gestão do SNS presentes em relatórios anteriores da UTAO.



## 2 Impacto das medidas de política COVID-19 nas finanças públicas em 2020

**87. 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 ano de 2020 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. A Secção 2.1 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 2.2 apresenta a mesma informação na ótica das contas nacionais.

### 2.1 Ótica da Contabilidade Pública

**88. Esta secção apresenta os efeitos sobre a execução orçamental de 2020 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 Figura 1 esquematiza os efeitos qualitativos esperados destas medidas sobre as contas públicas e a Tabela 4 detalha os efeitos quantitativos conhecidos diretos das medidas de política sobre a execução orçamental em contabilidade pública.

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

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

Fontes: UTAO ([Relatório n.º 11/2020](#), de 20 de maio); inspiração em FMI (2020)<sup>1</sup> com inúmeros desenvolvimentos da UTAO. | Notas: 1 – Se a cobrança da quantia adiada apenas acontecer após o fecho de lançamentos na contabilidade do ano em que o tributo

<sup>1</sup> FMI (2020), [Fiscal Monitor](#), abril, *Fiscal Affairs Department*, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.

deveria ser pago, então há perda de receita efetiva nas contas desse ano e ganho de receita efetiva nas do ano seguinte. 2- Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). No futuro, quando a empresa amortizar, será efetuada operação inversa, com as contrapartidas que então forem decididas. Se operação for contratada com juros, há a expectativa de as AP perceberem rendimento financeiro (melhoria do saldo global) nos anos futuros. 3- Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). Há a expectativa de gerar rendimento (receita efetiva) em anos futuros. 4- Sem impacto no saldo global no momento da injeção (operação com os mesmos movimentos contabilísticos no curto prazo que a operação 5.3). Havendo perda total do capital investido, o saldo global futuro não é impactado (dividendos não chegam a entrar), mas a situação patrimonial líquida das AP deteriora-se (redução no stock de ativos financeiros). 5- Operação com risco orçamental.

**89. O efeito direto é um dos três efeitos financeiros das medidas de política COVID-19.** Em geral, uma medida destas impacta de três maneiras sobre a conta das Administrações Públicas (AP): efeito direto, efeito induzido e efeito indireto. Recorda-se, na citação abaixo, a explicação que a Unidade ofereceu numa das suas análises à execução orçamental intra-anual (no caso, em contabilidade nacional, mas a explicação é qualitativamente igual no caso da contabilidade pública).

*"Apenas é possível dar conta do impacto direto das medidas de política. Os valores indicados (neste relatório) medem exclusivamente o efeito na receita ou na despesa das AP resultante da adesão dos agentes económicos às medidas. Para além dos efeitos diretos, a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de "efeitos induzidos", e que advêm da modificação no comportamento dos agentes em múltiplos mercados provocada pelas medidas. Porém, os efeitos diretos e induzidos das medidas de política não esgotam os impactos da pandemia nas contas públicas. Por um lado, a eclosão da doença leva a mais atos praticados no Serviço Nacional de Saúde, SNS (logo, mais despesa pública em consumíveis e, nas situações extremas da pandemia, a despesa de capital) e a solicitar prestações sociais por baixa médica (mais despesa primária). Por outro, as medidas de natureza administrativa de distanciamento social, recolher obrigatório e encerramento temporário de negócios diminuem, necessariamente, o nível de atividade económica, acabando a reduzir a receita pública (sobretudo fiscal e contributiva) e a aumentar a despesa com subsídios de desemprego. Num caso e noutro, são efeitos indiretos da pandemia nas contas públicas, efeitos que se materializam independentemente das medidas de política COVID-19 com conteúdo financeiro que visam deliberadamente minimizar as consequências da pandemia na saúde e na economia. Os efeitos indiretos assim caracterizados correspondem a estabilizadores automáticos em sentido lato. A teoria económica convencionou designar como "estabilizadores automáticos" aos mecanismos que fazem as variáveis de política orçamental reagir ao ciclo económico, contribuindo para atenuar as suas flutuações, sem intervenção das autoridades (i.e., sem que estas mudem qualquer um dos parâmetros que condicionam o seu nível): receita de impostos sobre o rendimento e as transações, receita de contribuições sociais e despesa com subsídios de desemprego. O contexto pandémico alterou automaticamente os níveis destas variáveis, mas também os de outras variáveis orçamentais particularmente sensíveis à crise de saúde pública,<sup>2</sup> como são a despesa com aquisição de bens e serviços intermédios por parte do SNS e a despesa com subsídios de doença."*

Extrato do parágrafo 27 do [Relatório UTAO n.º 7/2021](#), de 15 de abril

**90. O Governo identificou duas fases de resposta política aos malefícios da pandemia na saúde e na economia: fase de emergência e fase de estabilização.** As medidas de cada uma das fases foram re-censeadas pela UTAO na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade públicas e para comodidade do leitor estão republicadas em anexos neste relatório.<sup>3</sup>

- As **medidas da fase de emergência** começaram a ser adotadas em 9 de março de 2020 e visaram robustecer o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e minimizar, no imediato, a propagação da doença, os efeitos da paralisação económica sobre o tecido produtivo e os rendimentos das famílias, encontrando-se listadas no Anexo 1.
- As **medidas da fase de estabilização** englobam as medidas apresentadas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e incluídas no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020 e outras, que foram sendo legisladas ao longo do segundo semestre, em resposta à evolução da situação epidemiológica (que ditou a necessidade de novo distanciamento social e restrições à atividade económica em novembro e dezembro). Encontram-se listadas no Anexo 2 deste relatório.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sem que (ou antes de) as autoridades tenham modificado algum dos seus parâmetros para responder aos malefícios da COVID-19.

<sup>3</sup> Desde o início da pandemia, em março de 2020, a UTAO recenseou as medidas de política legisladas em resposta à pandemia de COVID-19, na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública. A listagem completa do ano de 2020 foi publicada no Anexo 4 e no Anexo 5 do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro. Esta informação encontra-se reproduzida no Anexo 1 e no Anexo 2 deste relatório, por se tratar de informação relevante para a compreensão dos desenvolvimentos das finanças públicas em 2020 e para comodidade do leitor na interpretação e no acompanhamento da Tabela 4.

<sup>4</sup> O Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) foi legislado em Resolução do Conselho de Ministros ([RCM n.º 41/2020, de 6 de junho](#)) e refletidas no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020 ([Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#))

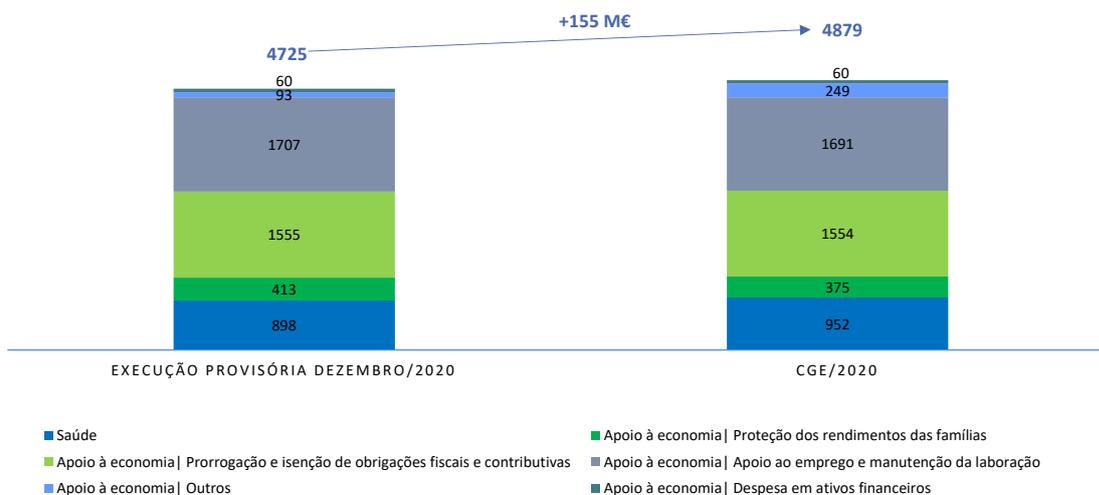
**91. No ano de 2020, o efeito financeiro direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, na ótica da contabilidade pública, ascendeu a 4879 M€.** Este impacto decompõe-se nas medidas que agravaram o saldo global (4822 M€), nas que constituíram despesa em ativos financeiros (60 M€) e nas medidas com registo contabilístico extraorçamental (com um impacto positivo de 2 M€ no final de 2020) — Gráfico 1, Gráfico 2, Tabela 1 e Tabela 4. As medidas classificadas como extraorçamentais têm a sua despesa inteiramente financiada por fundos comunitários e os seus beneficiários são externos ao universo das AP, funcionando estas como meros intermediários financeiros entre a União Europeia (UE) e os destinatários finais das medidas de política. No entanto, existe um hiato entre o momento de pagamento da despesa e o da cobrança da receita, e neste período têm um impacto na conta das Administrações Públicas (AP) que merece ser relevado. No conjunto do ano de 2020, o programa Apoiar e os sistemas de incentivo à Inovação, por um lado, e à Investigação e Desenvolvimento (I&D), por outro, foram as medidas mais significativas desta categoria, cuja despesa bruta se situou em 298 M€, mas que, líquida da receita cobrada, tem um efeito positivo de 2 M€ sobre a tesouraria pública no final do ano. Este valor constitui o saldo sobranter da receita com origem no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) destinada ao financiamento dos incentivos à Inovação e à I&D (linhas 69 e 70 da Tabela 4).

**92. O impacto direto líquido das medidas de política COVID-19 apurado no encerramento de contas de 2020 (4879 M€) é superior (155 M€) ao apresentado na execução provisória (4725 M€) e inclui alterações qualitativas que importa relevar.** O acréscimo de 155 M€ (Gráfico 1) resulta de efeitos diversos de sinal contrário:

- Da revisão em várias medidas da estimativa apresentada pelo Ministério das Finanças na execução provisória (- 37 M€) com maior expressão na Administração Local e Regional (colunas 7 e 8 da Tabela 4);
- Da inclusão pela UTAO de informação relativa a medidas que não se encontravam anteriormente quantificadas (+ 248 M€). São elas:
  - O diferimento das contribuições sociais de novembro e dezembro de 2021 (110 M€) — linha 27 da Tabela 4;
  - A compensação de 59 M€ paga às empresas de transporte coletivo, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), a título de compensação pela perda de rendimentos que decorreu da redução da oferta de lugares disponíveis, imposta no contexto das novas regras de saúde pública — linha 58 da Tabela 4;
  - “Outros apoios a instituições sem fins lucrativos” (43 M€), reforço do abono de família (27 M€) e melhoria das acessibilidades em edifícios a pessoas com deficiência (10 M€), todas previstas no Programa de Estabilização Económico e Social (PEES) e aprovadas na 2.ª AOE/2020 — linhas 57, 14 e 50 da Tabela 4;<sup>5</sup>
- Do acréscimo de despesa extraorçamental (+ 298 M€) relativa aos programas Apoiar e Adaptar e a incentivos à Inovação e à I&D (linhas 67, 68 e 70 da Tabela 4);
- De receitas adicionais (- 354 M€) destinadas ao financiamento da despesa COVID-19, com origem nos mecanismos europeus de resposta à pandemia (- 321 M€) e numa medida fiscal nacional (- 33 M€) — linhas 38, 66, 69 e 24 da Tabela 4.

<sup>5</sup> Vide nota de rodapé 4.

**Gráfico 1 – Impacto direto das medidas COVID-2019 em 2020, líquido de cofinanciamento europeu, por tipologia de intervenção**  
(em milhões de euros)



Fontes: 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.

**93. A UTAO apresenta o esforço financeiro das AP com as medidas de política COVID-19 (4879 M€) líquido das transferências comunitárias (321 M€) destinadas ao financiamento das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e incentivos à Inovação e à I&D.** No ano de 2020, o cofinanciamento europeu das medidas de política COVID-19 totalizou 321 M€ (coluna 2 da Tabela 1), com origem nos mecanismos de solidariedade europeus de combate à pandemia, operacionalizados, sobretudo, através da reprogramação das dotações sobranter de fundos estruturais do Portugal 2020.<sup>6</sup> Sem este apoio, o esforço nacional com as medidas COVID-19 no ano de 2020 teria valido 5200 M€ (coluna 1 da Tabela 1). O financiamento comunitário foi distribuído da seguinte forma:

- 300 M€ registados em operações extraorçamentais, destinados ao financiamento dos programas Apoiar e Adaptar e incentivos à Inovação e à I&D, com origem no FEDER — linhas 66 e 69 da Tabela 4;
- 20 M€ a serem utilizados no cofinanciamento do programa Ativar, com origem Fundo Social Europeu (FSE) — linha 38 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)	Cofinanciamento comunitário (2)	Esforço financeiro nacional (3)=(1)-(2)
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida	4842	20	<b>4822</b>
Despesa em ativos financeiros	60	0	<b>60</b>
Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida	4902	20,3	<b>4881</b>
Despesa em operações extraorçamentais	298	300,4	<b>-2</b>
<b>Efeito total direto das medidas com execução conhecida</b>	<b>5200</b>	<b>321</b>	<b>4879</b>

Fontes: 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.

<sup>6</sup> Em 2020 a Comissão Europeia criou dois instrumentos de emergência de resposta à pandemia COVID-19: CRII ([Coronavirus Investment Initiative](#)) e [CRII+](#). Tiveram o objetivo de apoiar financeiramente os Estados-Membros (EM) na implementação de medidas de política de combate e mitigação da crise sanitária, nomeadamente nas área da saúde e do emprego.

Em 2021, foi criada a iniciativa REACT-EU (Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa), que deu continuidade e alargou o âmbito destas iniciativas de emergência, integrado no instrumento *EuroNext Generation EU*. Destina-se a cofinanciar medidas de mitigação e recuperação da crise tomadas pelos EM, no âmbito da saúde, do rendimento e do emprego nas regiões mais afetadas pela pandemia. O REACT-EU constitui um pacote financeiro de 55 mil M€, resultante da reprogramação dos fundos sobranter da política de coesão (FEDER, FSE, FEAC) no período de programação 2014–2020.

**94. Ainda no âmbito dos mecanismos de solidariedade europeus de combate à pandemia, no final do ano de 2020, encontrava-se em dívida o montante de 3 mil €, contratada 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) que afeta o saldo global quando se concretiza a despesa efetiva (neste caso, realizada, sobretudo, na rubrica de transferências correntes).

**95. Numa análise por tipologia de intervenção, em 2020 o esforço financeiro total das AP com as medidas COVID (4879 M€) centrou-se no "apoio à economia" (3927 M€; 80,5%),** incluindo-se nesta tipologia as operações com impacto no saldo global (3870 M€), a despesa em ativos financeiros (60 M€) e o saldo das operações extraorçamentais (- 2 M€). A tipologia "saúde" situou-se em 952 M€ (19,5%) — Gráfico 1 e Tabela 4.

- Na tipologia "apoio à economia", as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração (1691 M€) e prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas (1554 M€) representaram 66,5% do esforço financeiro total (4879 M€). A linha de apoio a microempresas do turismo (56 M€) constitui a medida mais expressiva na despesa em ativos financeiros (60 M€).
- Na tipologia "saúde" (952 M€), a aquisição de medicamentos, testes e equipamentos de proteção individual (479 M€) representa cerca de metade dos gastos desta categoria, seguida pelo reforço de recursos humanos (220 M€; 23,1%).

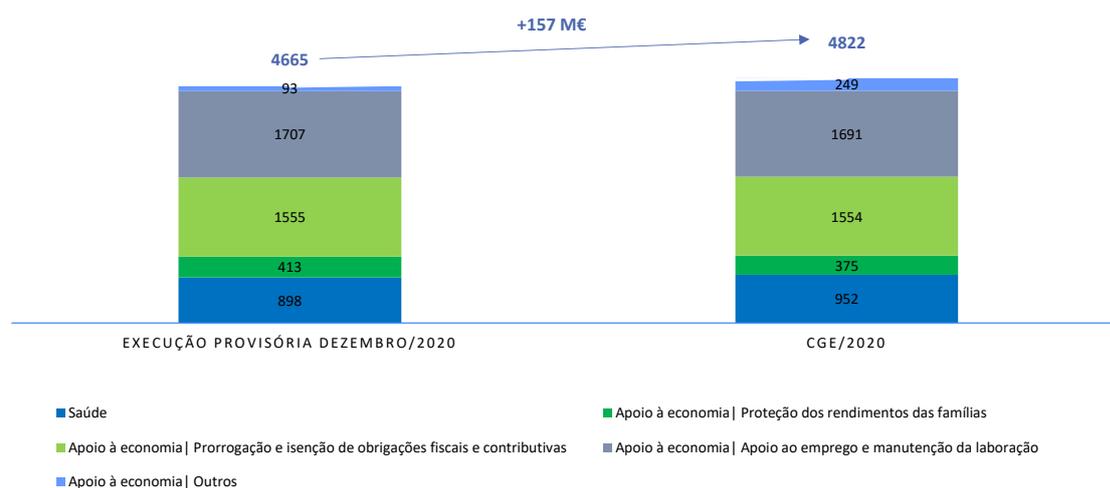
**96. O efeito das medidas COVID-19 com tradução no saldo global foi de 4822 M€, mais 157 M€ do que o apurado na execução provisória. Resultou do efeito cumulativo de redução da receita (- 1538 M€) e aumento da despesa (+ 3284 M€)** — Gráfico 2 e Tabela 2.

- As medidas que constituem acréscimos de despesa atingiram 3284 M€, com um peso de 3,5% na execução orçamental efetiva ajustada. Constituem a maior fatia do efeito direto das medidas de política COVID-19, com um peso de 68,1% no total. Foram aumentando o seu peso relativo ao longo do ano de 2020, à medida que os efeitos económicos e sociais da pandemia se foram aprofundando e se operacionalizavam as medidas legisladas, com ênfase no último trimestre do ano (Tabela 2).
- As medidas com efeitos sobre a cobrança de receita efetiva (- 1538 M€) tiveram um peso de 1,8% na cobrança acumulada anual. Representaram 31,9% do esforço orçamental do conjunto de medidas COVID com reflexo no saldo global.
  - O decréscimo da receita efetiva (- 1538 M€) refletiu o efeito das medidas que diminuíram a cobrança (- 1591 M€), parcialmente atenuado pela subvenção do FSE para o programa Ativar (20 M€) e pela cobrança do adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 M€),<sup>7</sup> um imposto criado 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 (Tabela 4).
  - A redução da receita repartiu-se entre os impactos de natureza temporária (1021 M€; 66,4%), natureza definitiva (513 M€; 33,3% do total) e um valor residual cuja natureza não foi possível determinar (4 M€; 0,3%) — Tabela 5:

<sup>7</sup> A intenção do legislador ao criar o adicional de solidariedade sobre o sector bancário encontra-se no [Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 33/XIV, que apresenta a 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2020](#). O imposto foi criado pelo artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (2.ª Alteração à Lei do Orçamento do estado para 2020) e regulamentado no Anexo VI deste diploma. A consignação desta receita ao FEFSS encontra-se prevista no artigo 9.º desse Anexo.

- Os impactos de natureza temporária englobam a limitação dos pagamentos por conta de IRC (695 M€), os planos prestacionais para pagamento de obrigações fiscais e contributivas (185 M€) e a suspensão de execuções fiscais e contributivas (140 M€). A limitação de pagamentos por conta de IRC é considerada uma medida temporária do lado da receita, uma vez que estas entregas constituem adiantamentos referentes ao imposto do ano em curso (t), que abatem ao imposto a pagar, a apurar em t+1. Assim, esta constitui uma perda de receita em 2021, mas que deverá ter compensação na altura das liquidações de IRC, em maio de 2022.<sup>8</sup>
- Os impactos de natureza definitiva ascenderam a 513 M€ e resultam de efeitos de sinal contrário. As medidas de política que prejudicaram a cobrança (567 M€) consistem na isenção temporária de contribuições sociais (517 M€) e perda de receita fiscal e contributiva apurada nos planos prestacionais que já terminaram (49 M€). Em sentido oposto, a transferência do FSE para o programa Ativar (20 M€) e o Adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 M€) beneficiaram a cobrança.
- Não é possível apurar a natureza (temporária ou definitiva) das perdas associadas a "adiamento, redução ou isenção de rendas imobiliárias" decididas pela Administração Regional (4 M€).
- Importa notar que há outras perdas de receita, permanentes e transitórias, relativamente à qual não existe informação disponível, como a suspensão temporária da taxa de acostagem no sector das pescas (medida 29 do Anexo 1) ou decisões da competência das Administrações Subnacionais que não constam das fontes, respeitantes ao adiamento, redução ou isenção de rendas e taxas (exemplo dos mercados municipais e do estacionamento automóvel em vários concelhos).

**Gráfico 2 – 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 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.

<sup>8</sup> Os pagamentos por conta de Imposto sobre o IRC constituem um adiantamento do imposto devido em cada ano, definidos com base no volume de negócios e no imposto liquidado pelo sujeito passivo no ano imediatamente anterior. O regime permanente dos PPC é regulado no CIRC. A quebra abrupta da atividade económica em 2020, na sequência da pandemia de COVID-19, evidenciou a necessidade de alteração temporária nas regras dos PPC, cujo funcionamento no ano de 2020 se encontra explicado na Secção 2.2. do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. Durante este ano vigoram as disposições transitórias da Lei n.º 27-A/2020 (2.º AOE/2020), que confere aos sujeitos passivos com quebras homólogas de volume de negócios a possibilidade de redução ou mesmo isenção dos valores predeterminados para os PPC nos meses de vencimento das duas primeiras prestações. A possibilidade de redução do valor do 3.º PPC, quando a soma dos PPC já efetuados for inferior ao valor que se estima pagar, já se encontrava consagrada no artigo 107.º CIRC, pelo que não constitui uma medida de política e o seu impacto não se encontra incluído na quantificação da mesma. Esta interpretação da UTAO relativamente à medida de política em causa foi primeiramente publicada no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro, e confirmada pela AT na informação disponibilizada relativa a dezembro.

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

	Exec. Medidas por CE jan-dez	
	Execução provisória	CGE
<b>Receita efetiva</b>	<b>1559</b>	<b>1538</b>
R.01 - Impostos diretos	823,0	703,6
R.02 - Impostos indiretos	148,3	148,3
R.03 - Contribuições sociais	583,6	702,0
R.06 - Transferências correntes	n.d.	-20,3
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	4,1	4,1
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3106</b>	<b>3284</b>
D.01 - Despesas com pessoal	145,5	233,6
D.02 - Aquisição de bens e serviços	640,8	636,4
D.03 - Juros e outros encargos	0	0,1
D.04 - Transferências correntes	1775,4	1840,3
D.05 - Subsídios	343,4	361,3
D.06 - Outras despesas correntes	19,1	19,6
D.07 - Investimento	135,4	138,7
D.08 - Transferências capital	46,5	54,1
<b>Saldo global ajustado</b>	<b>4665</b>	<b>4822</b>

Fontes: 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.

**97. Numa abordagem por tipologia de intervenção, o impacto no saldo global (4822 M€), repartiu-se entre medidas destinadas a Apoiar a Saúde, com um peso de 19,7% (952 M€) e as de Apoio à Economia, que ascenderam a 80,3% (3870 M€) do valor total.** No apoio à economia, os domínios de intervenção com maior impacto orçamental direto foram o “Apoio ao emprego e à manutenção da laboração” (1691 M€; 35,1% do total) e as “Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas” (1554 M€; 32,2%), representando a soma das duas categorias 67,3% do total. As medidas de “Proteção do rendimento das famílias” ascenderam a 375 M€ (7,8%) e a categoria residual “Outros” a 249 M€ (5,2%) — Gráfico 2 e Tabela 4.

**98. No domínio de intervenção “Apoio ao emprego e à manutenção da laboração” (1691 M€) as medidas com maior peso na execução acumulada no conjunto do ano foram as respeitantes à fase de emergência (destacando-se o *layoff* simplificado), destinadas a preservar o emprego.** No domínio de intervenção de apoio ao emprego e manutenção da laboração (1691 M€; 35,1% do total), as medidas com maior impacto direto na despesa foram as correspondentes à fase de emergência, legisladas na fase inicial da pandemia, com a finalidade de minimizar os efeitos da paralisação económica sobre o tecido produtivo, protegendo o emprego e os rendimentos das famílias: o “*layoff* simplificado” (823 M€; peso de 17,1% no total), o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€; 5,9%) e o apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (280 M€; 5,8%). A medida com maior peso da fase de estabilização (no segundo semestre do ano) foi o apoio extraordinário à retoma progressiva (159 M€; 3,3%). Em conjunto, representaram cerca de um terço (32,1%) do impacto direto conhecido das medidas de política no saldo global. A despesa anual acumulada destas medidas (1546 M€) traduz uma taxa de execução de 97,1% da previsão na 2.ªAOE/2020 — Gráfico 2 e Tabela 4.<sup>9</sup>

**99. No fecho de contas do exercício de 2020, as medidas de “Prorrogação e isenção de pagamento de obrigações fiscais e contributivas” penalizaram a receita em 1554 M€, constituindo a limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (695 M€) e a isenção temporária de pagamento de contribuições sociais (517 M€) as medidas mais significativas desta categoria.** Deve notar-se nesta tipologia de intervenção:

- A flexibilização no pagamento de receita fiscal e contributiva constituiu o instrumento de política mais utilizado, com um impacto total de 881 M€ (18,3% do total no saldo global), repartido entre a limitação

<sup>9</sup>Vide nota de rodapé 3, p.1.

extraordinária dos pagamentos por conta (PPC) de IRC (695 M€, medida 23 da Tabela 4), o adiamento no pagamento das contribuições sociais de novembro e dezembro (110 M€, medida 27 da Tabela 4) e o diferimento da cobrança de IVA (75 M€, medida 21 da Tabela 4);

- Seguiu-se a isenção temporária de contribuições sociais (517 M€; 10,7%; medida 25 da Tabela 4) para empresas enquadradas nas medidas *layoff* simplificado, apoio à retoma progressiva e incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, a qual traduz uma perda definitiva de receita.
- Em sentido oposto, a cobrança do adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 M€) beneficiou a receita.

**100. A dilatação de obrigações fiscais e contributivas constitui um instrumento de política que permite transferir temporariamente liquidez do Estado para os agentes económicos, com um risco reduzido para as finanças públicas em 2020. As taxas de incumprimento associadas ao diferimento de receita foram de 3,2% na receita fiscal e 1,4% na receita contributiva.** As medidas de adiamento e flexibilização no pagamento de obrigações fiscais e contributivas permitem transferir temporariamente liquidez do Estado para os agentes económicos (sobretudo empresas). Constituem um risco descendente para a execução orçamental, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte, entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No encerramento do exercício económico de 2020, a Tabela 3 permite fazer um balanço da utilização deste instrumento de política. O balanço é definitivo em relação à receita fiscal e provisório no caso da receita contributiva, pois no primeiro caso já se sabe qual foi o montante encaixado em 2021 da receita de 2020 diferida para o ano seguinte e no segundo não.

- Entre março e dezembro de 2020 foram diferidos 1 452 M€ de receita fiscal (3,0% da cobrança anual): 42 M€ de IRC, 244 M€ de IRS e 1 166 M€ de IVA.
- O incumprimento associado ao diferimento de receita constitui uma perda definitiva e situou-se em 46 M€: 2 M€ de IRC, 8 M€ de IRS e 36 M€ de IVA. Traduz uma taxa global de incumprimento de 3,2%: 3,7% no IRC, 3,2% no IRS e 3,1% no IVA, que foi o imposto com maior volume de diferimento. Em 2021 foi apurado um incumprimento de 10 M€ na receita de IVA diferido, respeitante a 2020. Considerando este resultado, o incumprimento no IVA sobre para 4,0% e o da receita fiscal para 3,8%.
- Na receita contributiva, o diferimento anual foi de 226 M€ (1,0% da cobrança anual), com um incumprimento de 3 M€ no final de dezembro, que representa uma taxa de incumprimento de 1,4%. À data de fecho deste relatório não se encontra disponível informação que permita conhecer a eventual perda de receita de 2020 adiada para 2021.
- Traduzem, em ambos os casos, taxas de incumprimento reduzidas e cujos montantes irão transitar para procedimentos de cobrança coerciva. Em todo o caso, é possível afirmar que as medidas de facilitação do pagamento a prestações de impostos e contribuições sociais revelaram um baixo risco para as finanças públicas em 2020.

**Tabela 3 – Diferimento de receita fiscal e contributiva durante o ano de 2020**

(em milhões de euros)

	Diferido entre março e dezembro 2020	Recuperado a 31.12.2020	Permanece por cobrar em 31.12.2020		Taxa de incumprimento em 2020 (5)=(4)/(1)*100
			Diferido, enquadrado em medidas	Em incumprimento	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
<b>Receita fiscal</b>	<b>1452,3</b>	<b>1330,9</b>	<b>75,5</b>	<b>45,9</b>	<b>3,2</b>
IRS	244,4	236,5	0,0	7,9	3,2
IRC	42,0	40,5	0,0	1,5	3,7
IVA	1165,8	1053,9	75,5	36,5	3,1
<b>Receita contributiva</b>	<b>226,3</b>	<b>113,6</b>	<b>109,7</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>
Contribuições sociais	226,3	113,6	109,7	3,1	1,4
<b>Total receita fiscal e contributiva</b>	<b>1678,6</b>	<b>1444,4</b>	<b>185,2</b>	<b>49,0</b>	<b>2,9</b>

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

**101. No domínio de intervenção “Proteção dos rendimentos das famílias” (375 M€; 7,8%) agrupam-se as medidas de política destinadas ao sector institucional das famílias. Consistem no reforço dos instrumentos de proteção social previamente existentes e em novas medidas destinadas a minorar a quebra nos rendimentos (e na procura de bens e serviços).**

- No reforço dos sistemas de proteção social, destacaram-se as melhorias nas condições de acesso e cobertura das prestações sociais previamente existentes, com o seguinte impacto na despesa em 2020: subsídios de doença, isolamento profilático e por assistência a filho ou neto (110 M€; 2,3%), apoio excecional à família (83 M€; 1,7%), complemento de estabilização para trabalhadores em *layoff* (58 M€; 1,2%) — Tabela 4.<sup>10</sup>
- As restantes medidas desta tipologia (124 M€; 2,6%) consistiram 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 — Tabela 4.

**102. O domínio residual “Outros” (249 M€; 5,2%) 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 (59 M€) e “Outros apoios a instituições sem fins lucrativos” (43 M€), as mais significativas — medidas 58 e 57 da Tabela 4.**

**103. Numa análise por classificação económica da despesa, a rubrica “transferências correntes” é a que congrega o maior impacto das medidas de política, uma vez que nela são registadas as medidas mais significativas nas categorias de apoio ao emprego e manutenção da laboração e reforço do sistema de proteção social. Na receita, os impostos diretos registam o maior impacto direto acumulado das medidas de política, refletindo o peso da medida de adiamento dos PPC de IRC.** Numa análise por classificação económica das medidas do lado da despesa (3284 M€), a rubrica de transferências correntes é a que reflete um maior impacto (1840 M€; 56,0%), uma vez que regista as medidas mais significativas de apoio ao emprego e manutenção da laboração e de reforço do sistema de proteção social. Do lado da receita (1538 M€), os impostos diretos (704 M€; 14,6%) e as contribuições sociais (702 M€; 14,6%) agregam o maior impacto direto acumulado das medidas de política — Tabela 2.

**104. As medidas reportadas na Tabela 1 constituem apenas uma parte das medidas de política orçamental adotadas no âmbito da COVID-19, embora sejam as mais significativas no respeitante aos seus efeitos sobre a execução orçamental das AP.** As colunas 3 e 4 da Tabela 1 estabelecem a ligação entre as medidas 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 2020 — recensão no Anexo 1 e Anexo 2 com 50 e 60 medidas, respetivamente. Esse cruzamento evidencia a inexistência de informação sobre execução financeira para muitas delas.

<sup>10</sup> No caso dos subsídios de doença e isolamento profilático COVID-19 estabeleceu-se um regime preferencial para a doença, com comparticipação integral, paga a partir do primeiro dia de incapacidade para o trabalho. São condições mais favoráveis do que o estabelecido para as restantes doenças (comparticipação a 65%, paga a partir do terceiro dia). No subsídio de desemprego, alargaram-se os prazos de benefício da prestação e diminuíram-se os prazos de garantia.

**Tabela 4 – Execução acumulada a 31 de dezembro de 2020 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	N.º da medida no Anexo 2	Subsector	CE	Por memória: Execução provisória jan-dez SEO	Execução jan-dez CGE	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução o não ajustada (CGE)	Por memória: previsão de impacto apresentada no PE/2020			Por memória: previsão de impacto apresentada na 2.ªAOE/2020		
										Valor previsto	Frequência	Peso exec/prév (CGE)	Valor previsto	Peso exec/prév (CGE)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=[(8)/(9)]*100	(11)	(12)	(13)=[(11)/(10)]*100	(14)	(15)=[(14)/(13)]*100	
<b>Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença</b>							<b>898</b>	<b>952</b>							
1	Reforço de recursos humanos (contratações e horas extra)	7	14	AdC	D.01	145,5	220,0	22 467	1,0%	94,4	Outra	233,0%	-	-	
2	Saúde: equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros	6	14	AdC	D.02	549,9	479,1	13 376	3,6%	156,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	-	-	
3	Outros serviços: equipamentos de proteção individual	6	14	AdC	D.02	90,9	121,8	13 376	0,9%						
4	Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	-	60	AdC	D.04	11,2	11,2	41 906	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
5	Saúde: aquisição de ventiladores e outros equipamentos	6	14	AdC	D.07	100,1	120,1	5 188	2,3%	60,0	Único	200,2%	-	-	
<b>Apoio à Economia</b>							<b>3767</b>	<b>3870</b>							
<b>Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social</b>							<b>413</b>	<b>375</b>							
6	Apoio excepcional à família	10	12	SS	D.04	82,9	82,9	41 906	0,2%	133,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	100,0	82,9%	
7	Isolamento profilático	8	-	SS	D.04	62,6	62,6	41 906	0,1%	110,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	60,0	104,3%	
8	Assistência a filho/neto	10	-	SS	D.04	7,0	7,0	41 906	0,0%	133,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	3,0	233,3%	
9	Prorrogação desemprego	27	-	SS	D.04	53,8	53,8	41 906	0,1%				56,6	95,1%	
10	Rendimento Social de Inserção (RSI) COVID	27	-	SS	D.04	5,8	5,8	41 906	0,0%	9,0 <sup>2</sup>	Outra	665,9%	15,5	37,2%	
11	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	9	-	SS	D.04	40,9	40,9	41 906	0,1%	155,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	8,5	481,6%	
12	Complemento de estabilização de trabalhadores em layoff	-	7	SS	D.04	58,3	58,3	41 906	0,1%	-	-	-	70,0	83,2%	
13	Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	27	-	SS	D.04	0,3	0,3	41 906	0,0%	9,0 <sup>2</sup>	Outra	3,1%	n.d.	-	
14	Reforço do abono de família	-	19	SS	D.04	0,0	26,6	41 906	0,1%	-	-	-	32,0	83,1%	
15	Apoio extraordinário proteção social	-	8	SS	D.04	21,8	21,8	41 906	0,1%	-	-	-	n.d.	-	
16	Prestações por doenças profissionais	-	59	SS	D.04	2,3	2,3	41 906	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
17	Fundo de Emergência para Apoio Social e outros	n.d.	n.d.	AdR	D.04	13,5	10,1	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-	
18	Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	n.d.	n.d.	AP	D.04	63,4	3,1	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-	
<b>Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas</b>							<b>1555</b>	<b>1554</b>							
19	Incumprimento na flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre (IRC e IRS)	25	-	AdC	R.01	9,5	9,5	22 804	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-	
20	Incumprimento na flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre	25	-	AdC	R.02	36,5	36,5	25 865	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-	
21	Flexibilização do pagamento do IVA de novembro	-	54	AdC	R.02	75,5	75,5	25 865	0,3%	-	-	-	n.d.	-	
22	Suspensão de execuções fiscais da receita fiscal	11	-	AdC	R.01 R.02	68,5	68,5	48 669	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-	
23	Possibilidade de adiamento do 1.º e 2.º pagamentos por conta de IRC até à data limite do 3.º pagamento por conta (dez 2020) e suspensão temporária (ou redução) da obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação e para a categoria institucional de cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	-	24 45 46	AdC	R.01	781,4	695,4 <sup>3</sup>	22 804	3,0%	-	-	-	n.d.	-	
24	Adicional de solidariedade sobre o sector bancário	n.d.	n.d.	AdC	R.01	0,0	-33,4	22 804	-0,1%	-	-	-	-33,0	101,2%	
25	Isonção pagamento contribuições sociais	16	5 e 6	SS	R.03	508,7	517,5	22 399	2,3%	-	-	-	548,6	94,3%	
26	Incumprimento na flexibilização de entrega das contribuições sociais do 1.º semestre	14	20	SS	R.03	3,1	3,1	22 399	0,0%	1 000,0	-	0,3%	-	-	
27	Diferimento das contribuições sociais do meses de novembro e dezembro, prazo de pagamento até 30 de junho de 2021	-	54	SS	R.03	0,0	109,7	22 399	0,5%	1 000,0	-	11,0%	-	-	
28	Suspensão de execuções fiscais da receita contributiva	21	-	SS	R.03	71,8	71,8	22 399	0,3%	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	
<b>Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa</b>							<b>1707</b>	<b>1691</b>							
29	Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	13	-	SS	D.04	280,0	280,0	41 906	0,7%	60,0	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	185,0	151,4%	
30	Lay-off	16	-	SS	D.04	823,2	823,2	41 906	2,0%	563,3 <sup>4</sup>	Mensal	n.a. <sup>1</sup>	817,7	100,7%	
31	Proteção trabalhadores independentes e informais	-	8	SS	D.04	2,6	2,6	41 906	0,0%	-	-	-	38,0	6,9%	
32	Apoio extraordinário à retoma progressiva	-	5	SS	D.04	158,7	158,7	41 906	0,4%	-	-	-	292,3	54,3%	
33	Apoios IPSS Programa Adaptar +	-	18	SS	D.04	5,6	5,6	41 906	0,0%	-	-	-	n.d.	-	
34	Outros apoios IPSS	n.d.	n.d.	SS	D.04	3,2	4,7	41 906	0,0%	-	-	-	n.d.	-	

N.º	Título	N.º da medida no Anexo 1	N.º da medida no Anexo 2	Subsector	CE	Por memória: Execução ou provisória jan-dez SEO	Execução Jan-dez CGE	Exec total das AP na rubrica, valor não ajustado	Peso na execução ou não ajustada (CGE)	Por memória: previsão de impacto apresentada no PE/2020			Por memória: previsão de impacto apresentada na 2.ª AOE/2020	
										Valor previsto	Frequência	Peso exec/pr ev (CGE)	Valor previsto	Peso exec/pr ev (CGE)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=[(8)/(9)]*100	(11)	(12)	(13)=[(8)/(11)]*100	(14)	(15)=[(8)/(14)]*100
35	Outros apoios ao emprego da AdR (inclui complemento lay-off)	n.d.	n.d.	AdR	D.04	32,3	13,3	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
36	Bolsas pagas a formandos em período de suspensão da formação	24	-	AdC	D.04	7,8	7,8	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
37	Apoios ao setor da cultura	50	9	AdC e AdR	D.04	3,4	0,0	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
38	Receita comunitária destinada ao programa Ativar, com origem nos fundos sobranes do PT2020	-	1 <sup>5</sup> 2	AdC	R.06	0,0	-20,3	9 203	-0,2%	n.d.	n.d.	-	-	-
39	Programa Ativar: bolsas de formação	-	2	AdC	D.04	0,0	0,2	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
40	Programa Ativar: apoio ao emprego	-	1	AdC	D.05	0,0	4,3	1 668	0,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
41	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	35	-	AdC e SS	D.05	26,4	21,1	1 668	1,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
42	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	18	6	AdC	D.05	284,1	284,1	1 668	17,0%	-	-	-	297,2	95,6%
43	Apoios ao cinema e audiovisual	-	9	AdC	D.05	3,5	3,5	1 668	0,2%	n.d.	n.d.	-	n.d.	-
44	Outros apoios a empresas	n.d.	n.d.	AP	D.05	29,4	48,4	1 668	2,9%	n.d.	n.d.	-	-	-
45	Apoios a empresas Programa Adaptar (financiamento nacional)	48	-	AdC	D.08	37,1	37,1	2 458	1,5%	n.d.	n.d.	-	-	-
46	Apoios ao setor das pescas	47	-	AdC	D.08	0,0	5,5	2 458	0,2%	n.d.	n.d.	-	-	-
47	Linha Invest RAM 2020 COVID-19	n.d.	n.d.	AdR	D.08	4,0	4,0	2 458	0,2%	n.d.	n.d.	-	-	-
48	Outros apoios	n.d.	n.d.	AdRL	D.08	5,3	7,4	2 458	0,3%	n.d.	n.d.	-	-	-
<b>Outros</b>						<b>93</b>	<b>249</b>							
49	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	38 <sup>6</sup>	-	AdR e SS	R.07	4,1	4,1	9 203	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
50	Recursos humanos: contratações, horas extras e outros	7	14	AP	D.01	0,0	13,6	22 467	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
51	Acessibilidades para pessoas com deficiência	-	12	AdC	D.02	0,0	10,0	13 376	0,1%	n.d.	n.d.	-	5,0	200,0%
52	Outras aquisições de bens e serviços	n.d.	n.d.	AdL	D.02	0,0	25,5	13 376	0,2%	n.d.	n.d.	-	-	-
53	Diferenças de câmbio	n.d.	n.d.	AdC	D.03	0,0	0,1	7 596	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
54	Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação COVID 19	49	-	AdC	D.04	2,6	0,0	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
55	Apoio a associações humanitárias de bombeiros	45	-	AdC e AdR	D.04	12,2	12,2	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
56	Ações de promoção do turismo	-	10	AdC	D.04	12,9	12,9	41 906	0,0%	n.d.	n.d.	-	-	-
57	Outros apoios a instituições sem fins lucrativos	n.d.	40	AP	D.04	0,0	42,5	41 906	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
58	Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	n.d.	n.d.	AP	D.04	0,0	58,9	41 906	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
59	Outros apoios	n.d.	n.d.	AdR	D.04	7,1	31,0	41 906	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
60	Outros encargos	n.d.	n.d.	AdC e AdR	D.06	19,1	19,6	804	2,4%	n.d.	n.d.	-	-	-
61	Apoio ao teletrabalho	-	13	AdC	D.07	10,8	11,2	5 188	0,2%	-	-	-	4,4	254,5%
62	Outros equipamentos	n.d.	n.d.	SS e AdRL	D.07	24,5	7,4	5 188	0,1%	n.d.	n.d.	-	-	-
<b>Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida</b>						<b>4665</b>	<b>4822</b>							
<b>Ativos financeiros</b>						<b>60</b>	<b>60</b>							
63	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	4	-	AdC	D.09	55,7	55,7	4 741	1,2%	100,0	n.d.	55,7%	-	-
64	Programa de crédito para rendas em mora	38	-	AdC	D.09	1,2	1,2	4 741	0,0%	4,0	n.d.	29,1%	-	-
65	Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação COVID 19	49	-	AdC	D.09	2,7	2,7	4 741	0,1%	7,0	n.d.	38,8%	-	-
<b>Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida</b>						<b>4725</b>	<b>4881</b>							
<b>Despesa líquida em operações extra-orçamentais</b>						<b>n.d.</b>	<b>-2</b>							
<b>Despesa líquida Programas Apoiar e Adaptar</b>						<b>n.d.</b>	<b>0</b>							
66	Receita comunitária cobrada Programas Apoiar e Adaptar	48	51 <sup>5</sup>	R.17	n.d.	n.d.	-155,3	-	-	-	-	-	-	-
67	Programa APOIAR,PT (despesa c/ financiamento comunitário)	-	51	D.12	n.d.	n.d.	142,5	-	-	-	-	-	-	-
68	Programa Adaptar (despesa c/ financiamento comunitário)	48	-	D.12	n.d.	n.d.	12,8	-	-	-	-	-	-	-
<b>Despesa líquida em Incentivos à Inovação e I&amp;D</b>						<b>n.d.</b>	<b>-2</b>							
69	Receita comunitária cobrada para Incentivos à inovação e I&D	49 <sup>5</sup>	-	D.12	n.d.	n.d.	-145,2	-	-	-	-	-	-	-
70	Incentivos à inovação e I&D	49	-	D.12	n.d.	n.d.	142,9	-	-	-	-	-	-	-
<b>Efeito total direto das medidas com execução conhecida</b>						<b>4725</b>	<b>4879</b>							

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

	Exec. Medidas por CE jan-dez		Exec. Ajust. jan-dez CGE	Peso exec ajust face CGE
	Execução provisória	CGE		
<b>Receita efetiva</b>	<b>1559</b>	<b>1538</b>	<b>83 664</b>	<b>1,8%</b>
R.01 - Impostos diretos	823,0	703,6	22 804	3,1%
R.02 - Impostos indiretos	148,3	148,3	25 698	0,6%
R.03 - Contribuições sociais	583,6	702,0	22 399	3,1%
R.06 - Transferências correntes	n.d.	-20,3		
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	4,1	4,1	11 057	-0,1%
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3106</b>	<b>3284</b>	<b>94 715</b>	<b>3,5%</b>
D.01 - Despesas com pessoal	145,5	233,6	22 467	1,0%
D.02 - Aquisição de bens e serviços	640,8	636,4	13 492	4,7%
D.03 - Juros e outros encargos	0	0,1	7 596	0,0%
D.04 - Transferências correntes	1775,4	1840,3	41 906	4,4%
D.05 - Subsídios	343,4	361,3	1 668	21,7%
D.06 - Outras despesas correntes	19,1	19,6	804	2,4%
D.07 - Investimento	135,4	138,7	5 188	2,7%
D.08 - Transferências capital	46,5	54,1	1 423	3,8%
<b>Saldo global ajustado</b>	<b>4665</b>	<b>4822</b>	<b>-11051</b>	<b>-43,6%</b>

Fontes: 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. Outras fontes: PE/2020, PEES e 2.º AOE/2020 elaborados pelo Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os tipos 2 e 3 da UTAO, referidos no cabeçalho da coluna 2, são os efeitos orçamentais de medidas COVID-19 para combater malefícios na saúde e na economia, respetivamente (explicação no parágrafo 3 da p. 5 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, nas colunas (7), (8) e (11) a (13):

1 – No PE/2020 a estimativa de custeio para estas medidas é mensal e as mesmas encontram-se em vigor desde abril (oito meses de execução no final de dezembro). Já a execução orçamental é acumulada entre janeiro e dezembro (12 meses). Logo, são dados não comparáveis, inviabilizando o cálculo da taxa de execução.

2 – No PE/2020 não se encontra individualizada a previsão do impacto orçamental da medida de prorrogação automática do subsídio de desemprego. O valor apresentado de 8,95 M€ corresponde à previsão agregada da rubrica "outras medidas de apoio à família" que inclui, entre outras: "subsídio por assistência a filho e neto", "prorrogação automática dos subsídios de desemprego" e "outras prestações".

3 – A possibilidade de adiamento dos 1.º e 2.º pagamentos por conta de IRC até à data-limite do 3.º pagamento por conta (dezembro de 2020), bem como de redução ou suspensão do valor pré-determinado desta obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação no 1.º semestre de 2020 e para a categoria institucional das micro, pequenas e médias empresas e cooperativas constitui uma medida de política, legislada no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020 (2.º AOE/2020) e regulamentada no Despacho n.º 8320/2020 do SEAF. A possibilidade de redução do valor do 3.º pagamento por conta de IRC já se encontra consagrada no artigo 107.º do CIRC e, como tal, não constitui uma medida de política, pelo que o seu impacto não se encontra incluído na quantificação desta medida. A pandemia determinou a partir de março de 2020 quebras muito significativas da atividade económica que levaram à alteração temporária das regras dos pagamentos por conta em 2020, que se encontram explicadas na Secção 2.2. do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro.

4 – O valor apresentado corresponde à previsão agregada de impacto orçamental mensal inscrito no PE/2020 em relação à medida *layoff*, que se decompõe no apoio à manutenção de contrato de trabalho, 373,3 M€, e na isenção contributiva da taxa social única atribuída às entidades empregadoras, 190 M€.

5 – 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 (medidas recensadas nos Anexos 1 e 2). Nas colunas 3 e 4 identifica-se as medidas ou conjunto de medidas de política cuja despesa esta receita europeia visa cofinanciar.

6 – A medida 38 (do Anexo 1) prevê dois mecanismos de impacto nas contas públicas: o primeiro no saldo global e o segundo em ativos financeiros. Na linha 49 regista-se a perda de receita com impacto no saldo global: pelo artigo 11.º da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, as entidades públicas com imóveis arrendados (ou cedidos sob outra forma contratual), habitacionais ou não-habitacionais, podem estabelecer moratórias, reduzir ou suspender as rendas aos seus arrendatários. Esta perda de receita regista-se na rubrica de classificação económica R07 pelo montante de 4,1M€. Na linha 64 regista-se a despesa em ativos financeiros: os inquilinos que não possam pagar rendas habitacionais e os senhorios em dificuldades económicas que decorram de rendas habitacionais em mora podem recorrer a financiamento do Estado, utilizando a dotação que, para este efeito, foi inscrita no orçamento do IHRU. É uma despesa com ativos financeiros legislada no artigo 5.º da Lei n.º 4-C/2020.

7 – 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 66 a 70 da Tabela 4.

A despesa (bruta) conjunta do programa Apoiar (medida 51 do Anexo 2, linha 67 da Tabela 4, no valor de 142,5 M€) e do programa Adaptar (medida 48 do Anexo 1, linha 68 da Tabela 4, no valor de 12,8 M€) totaliza 155,3 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 66 da Tabela 4, no valor de 155,3 M€). O valor líquido destes dois programas é nulo no final de 2020. Isto acontece porque, 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 tendencialmente nulo. Contudo, durante a execução mensal, os diferentes ritmos de cobrança de receita e realização de despesa implicam um esforço financeiro que importa relevar.

No caso dos incentivos financeiros para Inovação e I&D (medida 49 do Anexo 1, linhas 69 e 70 da Tabela 4), no final do ano, a receita cobrada (145,2 M€) é ligeiramente superior à despesa (142,9 M€), originando um saldo de 2 M€, que diminui o impacto direto total das medidas de política COVID-19 no final do ano.

**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	Correspondências			Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
	N.º da medida na Tabela 1	N.º da medida no Anexo 1	N.º da medida no Anexo 2			
<b>Impacto orçamental temporário</b>						<b>1020,8</b>
<b>Prorrogação do prazo de obrigações fiscais</b>						
1	23	-	24 45 46	Possibilidade de adiamento do 1.º e 2.º pagamentos por conta de IRC até à data limite do 3.º pagamento por conta (dez 2020) e suspensão temporária (ou redução) da obrigação fiscal para empresas com quebras de faturação no 1.º semestre, cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	Impostos diretos	695,4
2	21	-	54	Flexibilização do pagamento do IVA para micro, pequenas e médias empresa, no mês de novembro. O imposto poderá ser entregue em 3 ou 6 prestações mensais, prazo de pagamento até 30 de abril	Impostos indiretos	75,5
3	-	-	29	Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias	Impostos diretos e indiretos	n.d.
<b>Prorrogação do prazo de obrigações contributivas</b>						
4	27	-	54	Diferimento das contribuições sociais dos meses de novembro e dezembro, prazo de pagamento até 30 de junho de 2021	Contribuições sociais	109,7
5	-	-	29	Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas contributivas	Contribuições sociais	n.d.
<b>Suspensão de execuções fiscais e contributivas</b>						
6	22	11	-	Suspensão, até 30 de junho, das execuções fiscais da receita fiscal	Impostos diretos e indiretos	68,5
7	28	21	-	Suspensão, até 30 de junho, das execuções contributivas	Contribuições sociais	71,8
<b>Impacto orçamental definitivo</b>						<b>512,8</b>
<b>Incumprimento no pagamento de receita fiscal e contributiva diferida (planos prestacionais)</b>						
8	19	25	-	Incumprimento na flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre (IRC e IRS)	Impostos diretos	9,5
9	20	25	-	Incumprimento na flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre	Impostos diretos	36,5
10	26	14 20	-	Incumprimento na flexibilização de entrega das contribuições sociais do 1.º semestre	Contribuições sociais	3,1
<b>Medida fiscal: criação de imposto</b>						
11	24	-	-	Adicional de solidariedade sobre o sector bancário	Impostos diretos	-33,4
<b>Isenção de encargos com sistemas de proteção social</b>						
12	25	16	5 e 6	Isenção do pagamento das contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes	Contribuições sociais	517,5
<b>Transferências comunitárias</b>						
13	38	-	1 2	Reprogramação fundos Portugal 2020: FSE	Transferências correntes	-20,3
<b>Impacto orçamental com natureza temporal não apurada</b>						<b>4,1</b>
<b>Isenção de encargos com sistemas de proteção social</b>						
14	49	38	-	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	Venda de bens e serviços	4,1
<b>Total</b>						<b>1537,7</b>

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

## 2.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**105. 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, apresentado na Tabela 4. Esta forma de apresentação da informação permite relacionar as duas óticas contabilísticas: a Tabela 6 evidencia o impacto de cada medida em contabilidade nacional, bem como os ajustamentos efetuados em contas nacionais. O painel inferior da tabela explica as diferenças entre as duas óticas.

**106. As medidas de política COVID-19 tiveram um impacto direto no saldo orçamental de – 4980 M€ em 2020, o que representa – 2,5% do PIB nominal.** Este valor, detalhado na Tabela 6, resultou do efeito combinado:

- Das medidas de política que agravaram a despesa (– 4101 M€; – 2,0% do PIB), concentradas maioritariamente em subsídios (– 2123 M€; – 1,1% do PIB) e prestações sociais (– 668 M€; 0,3% do PIB), refletindo as medidas de apoio ao emprego e ao rendimento das famílias, respetivamente. Destaque

também para a rubrica de consumo intermédio (– 649 M€; – 0,3% do PIB), que regista uma parte importante da despesa com saúde: medicamentos, testes, vacinas, equipamentos de proteção individual;

- Das medidas de política que são consideradas perdas definitivas de receita, com um valor agregado de 889 M€ (– 0,4% do PIB): limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC (– 695 M€; – 0,3% do PIB), suspensão temporária das execuções fiscais e contributivas (– 140 M€; – 0,1% do PIB), incumprimento nos planos prestacionais de receita fiscal e contributiva (– 49 M€) e redução ou suspensão nas rendas de imóveis das AP (– 4 M€);
- De receitas adicionais com origem em mecanismos de resposta da União Europeia no combate à COVID-19 (303 M€; 0,2% do PIB). Foram contabilizados 303 M€ de receita, registados de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, com origem nos mecanismos de solidariedade europeus de resposta à pandemia, operacionalizados, sobretudo, através da reprogramação das dotações sobranter do Portugal 2020 (FEDER e FSE).<sup>11</sup> A receita oriunda do FEDER (298 M€) destina-se a financiar a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e os incentivos para Inovação e I&D. A restante receita, com origem no FSE (4 M€), deverá cofinanciar o programa Ativar.
- Da receita respeitante ao adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 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).<sup>12</sup>
- Da inscrição, em contas nacionais, da estimativa de perdas relativa às garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia (326 M€; 0,2% do PIB), tal como referido no [Relatório UTAO n.º1/2022](#), de 25 de janeiro.<sup>13</sup> O Destaque do INE referente à 2.ª Notificação de 2021 no âmbito do PDE, divulgado em setembro de 2021, informa que o montante total de garantias ao crédito concedido pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) no contexto das linhas de crédito de apoio à economia ascendeu a 6330 M€ em 2020. 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 2020 a estimativa de perda associada, registada como despesa de transferências de capital. Em 2021 não serão registadas as execuções que se vierem a consumir nestas garantias até ao limite daquele valor.

**107. Este valor compara com o impacto direto de – 4822 M€ (– 2,4% do PIB) no saldo global em contabilidade pública em 2020, traduzindo um efeito superior (158 M€; 0,1 p.p. do PIB) na ótica das contas nacionais.** Este resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação, detalhados no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 6. Destacam-se os seguintes efeitos:

- O tratamento autónomo da receita diferida (185 M€; 0,1% do PIB), registada no período em que ocorre o facto económico que a originou, independentemente do momento do seu recebimento, igualmente abordado na Secção 3.4, que detalha as diferenças entre o saldo orçamental nas óticas contabilísticas pública e nacional, nos parágrafos 135 e 136;
- A isenção temporária de contribuições sociais (517 M€; 0,3% do PIB), tratada como perda de receita em contabilidade pública, é reclassificada como despesa em contabilidade nacional, tal como explicado no parágrafo 137, da Secção 3.4. Também configura uma alteração sem efeito no saldo orçamental, mas que altera os níveis de receita e despesa;
- Em contabilidade pública, a despesa com os programas Apoiar e Adaptar e os incentivos à Inovação e à I&D (298 M€; 0,1% do PIB) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que estes são inteiramente financiados 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;
- Diferenças metodológicas no registo da receita comunitária do FSE destinada ao cofinanciamento do programa Ativar: em contabilidade pública, a receita comunitária destinada ao cofinanciamento

<sup>11</sup> Vide nota de rodapé 6, pp. 1.

<sup>12</sup> Vide nota de rodapé 7, pp. 1.

<sup>13</sup> Medidas 22 e 23 do Anexo 1.

do programa Ativar foi registada pelo seu valor total no momento do recebimento (20 M€). Em contabilidade nacional, esta receita só será reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar, de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Em 2020, a despesa do programa Ativar foi de 4 M€, pelo que só este valor foi considerado em receita, originando um ajustamento de – 16 M€ entre as duas óticas;

- A estimativa de perdas relativa às garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia (326 M€; 0,2% do PIB) não constitui despesa efetiva e, como tal, não é registada em contabilidade pública.

**108. O apoio extraordinário do Estado português à TAP (1200 M€) e a garantia concedida à SATA (132 M€) não constituem medidas de política COVID-19. Estas operações foram autorizadas pela Comissão Europeia ao abrigo do regime geral de auxílios de Estado, uma vez que as empresas já se encontravam em situação deficitária em 2019, antes do início da pandemia.**

O auxílio à TAP foi autorizado pela Comissão Europeia (CE) a 10 de junho de 2020<sup>14</sup> e a garantia à SATA a 18 de agosto de 2020,<sup>15</sup> ao abrigo do regime geral que regula os auxílios estatais de emergência a empresas não financeiras em dificuldades. A situação estruturalmente deficitária das empresas 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. Este assunto foi desenvolvido no [Relatório UTAO n.º3/2021](#), de 18 de fevereiro, de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública entre janeiro e dezembro de 2020.

**109. 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 na Tabela 4 e na Tabela 6 medem o efeito direto na receita e na despesa das AP da implementação destas medidas de política. A estes, acrescem os efeitos induzidos e os efeitos indiretos das próprias medidas de política adotadas, conforme explicação na citação feita no parágrafo 89. Assim, como nota final, importa apreender que os encargos orçamentais incorridos com a pandemia de COVID-19 são significativamente mais vastos do que os apurados pelas fontes e relatados e explicados neste capítulo.

<sup>14</sup> [State Aid SA.57369 \(2020/N\)](#), acedido em 10 de março de 2022

<sup>15</sup> [State Aid SA.58101 \(2020/C\)](#), acedido em 10 de março de 2022

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

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto das medidas COVID-19 CGE 2020	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>-552,7</b>	<b>-0,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-552,7</b>	<b>-0,3</b>
Receita fiscal	-776,4	-0,4
Limitação extraordinária de pagamentos por conta em sede de IRS ou IRC de 2020	-695,4	-0,3
Incumprimento na flexibilização da entrega das retenções na fonte do 1.º semestre (IRC e IRS)	-9,5	0,0
Incumprimento na flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre	-36,5	0,0
Suspensão de execuções fiscais da receita fiscal	-68,5	0,0
Adicional de solidariedade do sector bancário	33,4	0,0
Contribuições sociais	-74,8	0,0
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-71,8	0,0
Incumprimento na flexibilização de entrega das contribuições sociais do 1.º semestre	-3,1	0,0
Outra receita corrente	298,5	0,1
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-4,1	0,0
Receita comunitária destinada ao programa Ativar, com origem nos fundos sobranes do PT2020	4,4	0,0
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Incentivos à inovação e I&D *	298,2	0,1
<b>Despesa Total</b>	<b>4 427,2</b>	<b>2,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>3 812,0</b>	<b>1,9</b>
Consumo intermédio	648,9	0,3
Outras aquisições de bens e serviços	25,5	0,0
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	395,5	0,2
Saúde: testes COVID-19	83,6	0,0
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza e outros	121,8	0,1
Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas) *	12,4	0,0
Acessibilidades para pessoas com deficiência	10,0	0,0
Despesas com pessoal	233,6	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	13,6	0,0
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	220,0	0,1
Prestações sociais	667,8	0,3
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	13,3	0,0
Isolamento profilático	62,6	0,0
Prestações por doenças profissionais	2,3	0,0
Programa Ativar - Bolsas de formação	0,2	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	0,0
Bolsas pagas a formandos em período de suspensão da formação	7,8	0,0
Apoio excepcional à família	82,9	0,0
Assistência a filho/neto	7,0	0,0
Prorrogação desemprego	53,8	0,0
Rendimento Social de Inserção (RSI) COVID	5,8	0,0
Complemento de estabilização de trabalhadores em layoff	58,3	0,0
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	0,3	0,0
Apoio extraordinário proteção social	21,8	0,0
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	280,0	0,1
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6	0,0
Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	1,6	0,0
Reforço do abono de família	26,6	0,0
Subsídios	2 112,6	1,1
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	12,2	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	3,5	0,0
Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	284,1	0,1
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	517,5	0,3
Outros apoios a empresas	48,4	0,0
Programa Adaptar	37,1	0,0
Programa Ativar	4,3	0,0
Lay-off	823,2	0,4
Apoio extraordinário à retoma progressiva	158,7	0,1
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	58,9	0,0
Apoios ao setor das Pescas	5,5	0,0
Linha Invest RAM 2020 COVID-19	4,0	0,0
Programa Apoiar.PT *	142,5	0,1
Programa Adaptar *	12,8	0,0
Outros apoios *	0,0	0,0
Outras despesas correntes	149,0	0,1
Ações de promoção do turismo	12,9	0,0
Fundo de emergência para apoio social e outros	10,1	0,0
Outros apoios	32,5	0,0
Outros encargos	19,6	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	21,1	0,0
Apoios a outras instituições sem fins lucrativos	42,5	0,0
Apoios IPSS Programa Adaptar +	5,6	0,0
Outros apoios IPSS	4,7	0,0
Juros	0,1	0,0
Diferenças de câmbio	0,1	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>615,1</b>	<b>0,3</b>
FBCF	138,7	0,1
Apoio ao teletrabalho	11,2	0,0
Outros equipamentos	19,9	0,0
Saúde: equipamentos e outros	107,6	0,1
Outras despesas de capital	476,4	0,2
Outros apoios	7,4	0,0
Provisão para garantias assumidas nas linhas de crédito COVID-19 (estimativa de incumprimento) *	326,1	0,2
Incentivos à inovação e I&D *	142,9	0,1
<b>Saldo orçamental (impacto orçamental em contas nacionais)</b>	<b>-4 979,9</b>	<b>-2,5</b>

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-4821,8	-2,4
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>-158,1</b>	<b>-0,1</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>985,0</b>	<b>0,5</b>
1. Diferença metodológica tratamento receita diferida (impostos e contribuições sociais)	185,2	0,1
2. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	517,5	0,3
3. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar e Adaptar e incentivos à inovação e I&D)	298,2	0,1
4. Registo da receita comunitária destinada ao programa Ativar de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários	-15,9	0,0
<b>Despesa</b>	<b>1 143,0</b>	<b>0,6</b>
5. Despesa registada em 2020 (ótica compromisso)	1,2	0,0
6. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	517,5	0,3
7. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar e Adaptar e incentivos à inovação e I&D)	298,2	0,1
8. Provisões para incumprimento de garantias linhas de crédito COVID-19	326,1	0,2
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>-158,1</b>	<b>-0,1</b>

Fontes: Elaborado com base na Tabela 4. Dados de INE, AT, IGFSS e Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Nota: 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.



### 3 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

#### 110. 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 2020 na ótica referida e, por outro, à sua comparação com os objetivos orçamentais estabelecidos para 2020 no Orçamento do Estado inicial e na subsequente 2.ª Alteração, bem como com a trajetória de ajustamento aí prevista. Os anúncios de medidas de política apresentados na proposta de Orçamento do Estado para 2020 e na 2.ª AOE/2020 são confrontados com a execução que foi possível apurar.

#### 111. 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/2020, em virtude da revisão dos resultados estatísticos pelo INE.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2020 são os disponíveis à data da sua entrega e correspondem à 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2021. No presente capítulo, a UTAO utiliza a informação mais recente de contas nacionais, disponibilizada pelo INE, que data do final de dezembro de 2021, 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.

#### 112. O capítulo está estruturado em seis secções.

A Secção 3.1 analisa o saldo orçamental de 2020, com particular enfoque no contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. A Secção 0 analisa a evolução do saldo orçamental em 2020 face ao ano anterior, identificando os contributos da receita, da despesa e das medidas temporárias ou não-recorrentes para aquela evolução. A Secção 3.3 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2020 estabelecido na segunda alteração do Orçamento do Estado aprovada pela Assembleia da República, e avalia em que medida a trajetória dos grandes agregados de receita e despesa implementada no decorrer do ano divergiu ou não da que se encontrava projetada em sede de Orçamento do Estado inicial. A Secção 3.4 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 2020, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 3.5 analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas para ter execução em 2020 nos documentos de programação orçamental da época. Por fim, a Secção 3.6 analisa a orientação da política orçamental em 2019.

### 3.1 Saldo orçamental em 2020

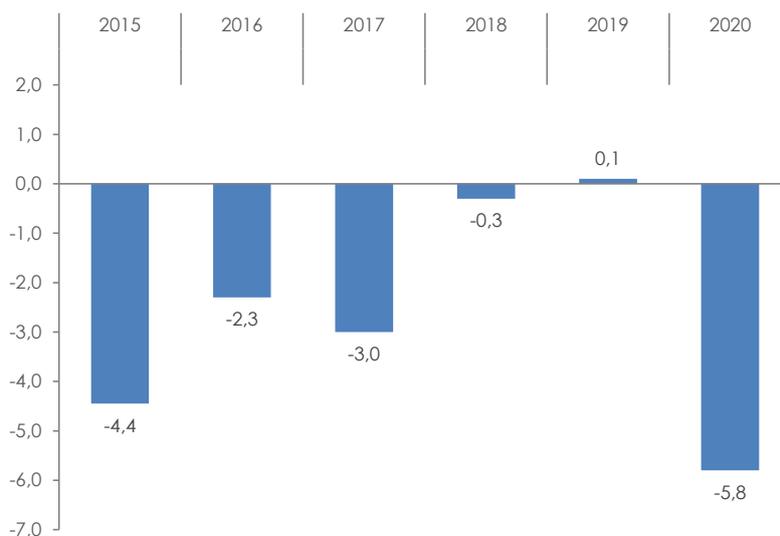
#### 113. Em 2020, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a - 5,8% do PIB (Gráfico 3), um resultado que reflete o impacto económico e orçamental provocado pela pandemia COVID-19.

Em termos nominais, o saldo orçamental cifrou-se em - 11684,2 M€. A conta consolidada do sector é apresentada detalhadamente na Tabela 7. A mesma conta, mas expurgada das operações classificadas pela UTAO como temporários ou não-recorrentes, surge na Tabela 8. Um grande número de cifras invocadas ao longo do texto deste capítulo provém destes quadros.

#### 114. O ano em apreço interrompeu a melhoria do saldo iniciada em 2018.

O Gráfico 3 mostra a trajetória nos últimos seis anos e o Gráfico 6 desde o início do século. A dimensão da queda num único ano impressiona em termos históricos. Como se viu na Secção 2.2, só o efeito direto das medidas tomadas para mitigar os malefícios da pandemia na saúde e na economia responde por 2,5 pontos percentuais do défice de 5,8% do PIB nominal. Os efeitos induzidos e indiretos responderão também por parcelas expressivas, embora não quantificáveis neste estudo. O capítulo escrutinará as demais origens deste agravamento do saldo orçamental em contas nacionais, começando, no parágrafo 115, pelas medidas temporárias ou não-recorrentes.

**Gráfico 3 – Saldo orçamental, 2015 a 2020**  
(em percentagem do PIB)

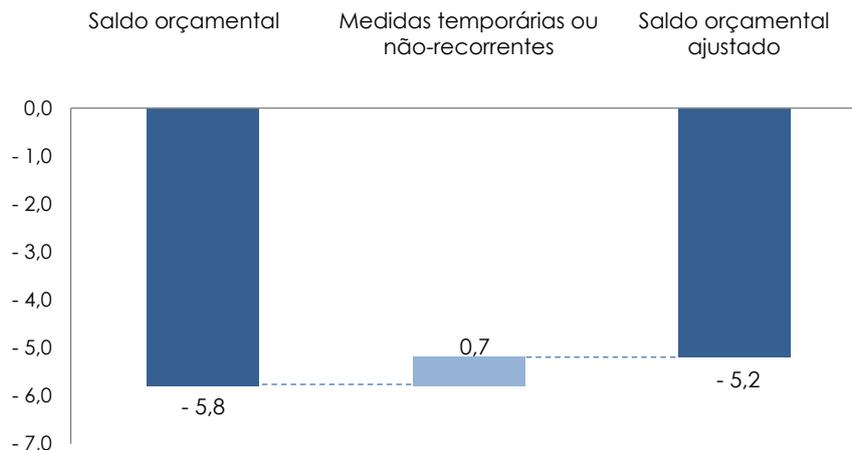


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**115. As medidas temporárias ou não-recorrentes oneraram o saldo orçamental em contas nacionais em 0,7 p.p. do PIB (Gráfico 4).** 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. Informa-se, à cabeça, que as medidas de política COVID-19, embora tenham uma duração curta, não estão abrangidas no conceito de medidas temporárias ou não-recorrentes. Em consonância com o ocorrido no ano anterior, entre as operações destes dois tipos realizadas em 2020 destaca-se o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, responsável por uma parte significativa do efeito líquido negativo que estas operações produziram, no seu conjunto, sobre o saldo orçamental (Caixa 1). Esta operação, que se reporta ao 2.º trimestre de 2020, foi classificada em Contabilidade Nacional como transferência de capital das AP para o sector financeiro e cifrou-se em 1035 M€, o equivalente a 0,5% do PIB anual. Em 2020, o saldo orçamental das AP, para além da capitalização contingente do Novo Banco, foi ainda onerado em 338 M€ (0,2% do PIB) pelas seguintes operações: i) transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos; ii) obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial; iii) conversão de ativos por impostos diferidos. Por seu turno, a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português (BPP) teve um ligeiro impacto positivo sobre o saldo. A Caixa 1, p. 39, identifica o conjunto de medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no ano de 2020 e para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

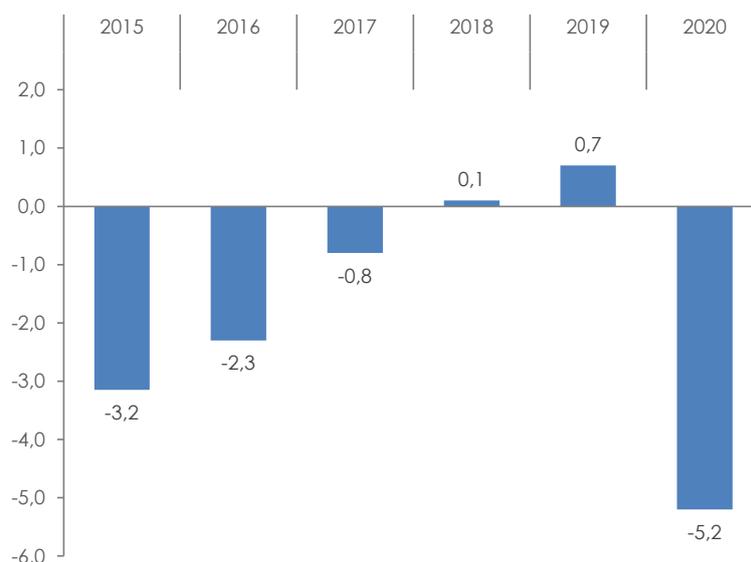
**116. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o saldo orçamental registado em 2020 fixou-se em - 5,2% do PIB.** Este resultado sucede a excedentes orçamentais em termos ajustados registados em 2018 e 2019 (Gráfico 5) e inverte a tendência de melhoria orçamental registada desde 2015. Naturalmente, o saldo orçamental de 2020 ajustado reflete os impactos diretos nas contas das AP, por via da ação dos estabilizadores automáticos e pelas medidas adotadas no contexto da pandemia COVID-19.

**Gráfico 4 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020**  
(em percentagem do PIB)



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

**Gráfico 5 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2020**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos que constam do Gráfico 3, 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 (FEFF) (+ 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

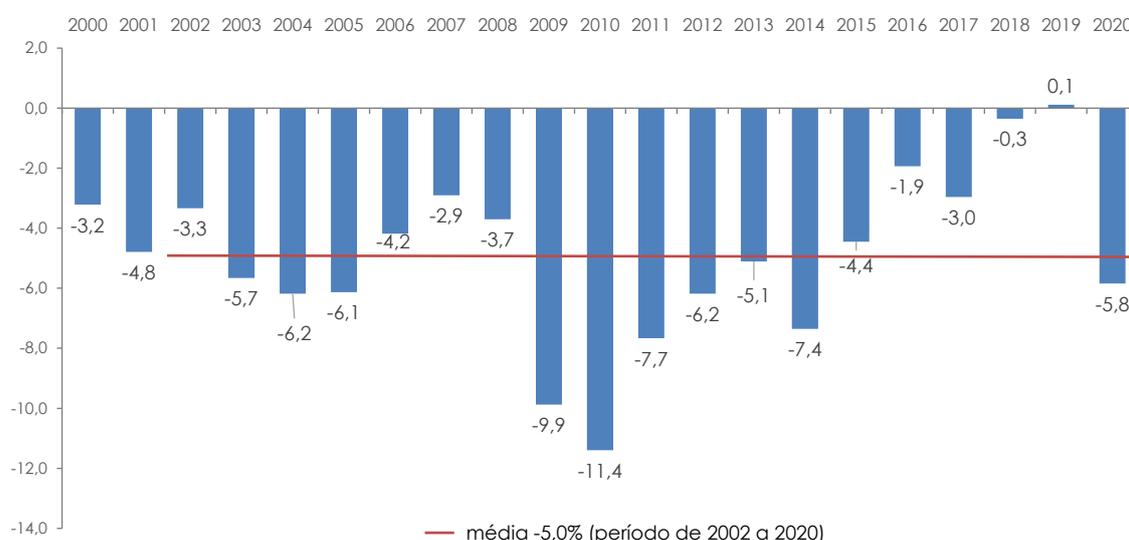
- (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
- (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
- (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
- (vi) 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.).

### 3.2 Do saldo orçamental em 2019 ao saldo orçamental em 2020

**117. O saldo orçamental das AP apurado em 2020 é o oitavo pior registo desde do início da circulação em Portugal da moeda Euro.** O Gráfico 6 regista a evolução do saldo orçamental no presente século. A moeda Euro iniciou circulação física em 2002. Nesta perspetiva histórica, o saldo orçamental apurado em 2020, em contexto da pandemia COVID-19, surge como bastante negativo. No entanto, este resultado corresponde “apenas” ao oitavo pior registo, precedido pelos défices orçamentais registados nos anos de 2004 e 2005 e no período de 2009 a 2014 (excetuando o ano de 2013). De 2000 a 2020, o único excedente orçamental aconteceu em 2019 (0,1% do PIB). No período de 19 anos de presença física do Euro, o saldo orçamental foi, em média, deficitário em 5% do PIB.

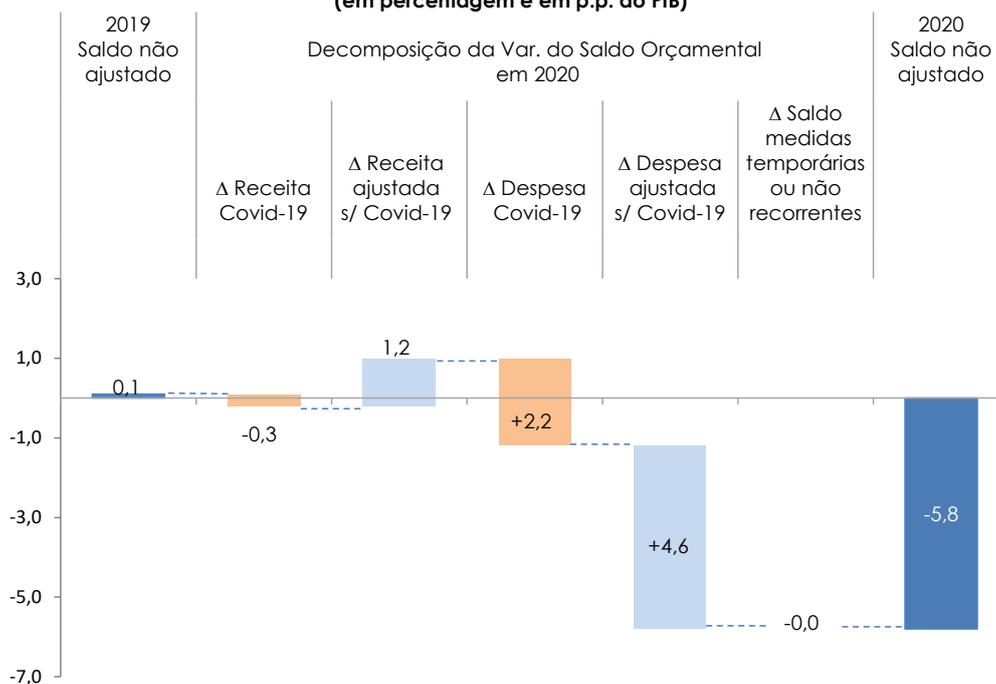
**Gráfico 6 – Evolução do saldo orçamental (não ajustado) desde 2000**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

**118. As medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto de – 2,5% do PIB em 2020 em contas nacionais e foram responsáveis por cerca de 5 mil M€ do agravamento do saldo orçamental. (Tabela 6 e Gráfico 7).** Este resultado é obtido com o contributo dos dois lados da conta. No lado da receita, a sua quebra concorreu com um impacto negativo em 0,3% do PIB, nomeadamente devido a diminuição de receita fiscal. Por seu turno, as medidas de agravamento da despesa das Administrações Públicas, nas quais se destacam os subsídios concedidos, tiveram um impacto orçamental direto de 2,2% do PIB, representando assim, a grande fatia do efeito direto negativo (de 2,5% do PIB) no saldo orçamental de 2020 das medidas de política COVID-19 com execução relatada.

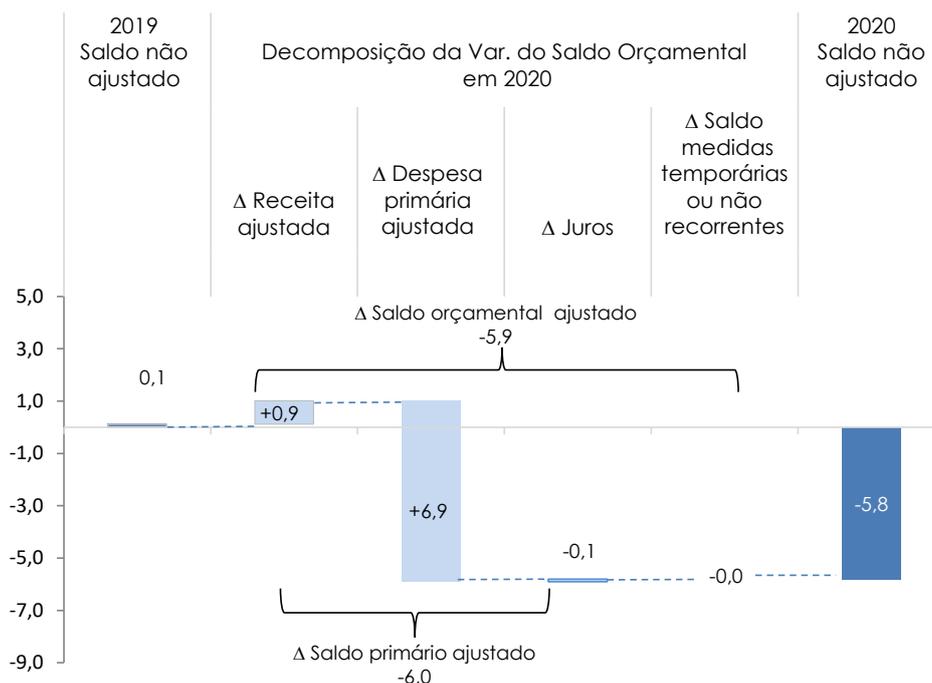
**Gráfico 7 – Impacto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental de 2020 (em percentagem e em p.p. do PIB)**



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

**119. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribui de forma residual para a deterioração do saldo orçamental em 2020.** Conforme ilustrado anteriormente no Gráfico 4, as medidas com natureza temporária ou não-recorrente oneraram o saldo orçamental de 2020 em 1337 M€ (0,7 p.p. do PIB), em termos líquidos. Quando comparado com 2019, o efeito penalizador sobre o saldo foi residual e situou-se em 22 M€ (0,0 p.p. do PIB). O agravamento do saldo orçamental em 2020 decorreu, assim, do impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e da acentuada redução da atividade económica com reflexo no agregado da receita, e em particular, no agregado da despesa pública. Em 2020, este saldo ascendeu a – 5,8% do PIB (vide Gráfico 5), o que correspondeu a um agravamento em 5,9 p.p. do PIB, conforme se ilustra no Gráfico 8.

**Gráfico 8 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020  
(em percentagem e em p.p. do PIB)**



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

**120. A deterioração do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu, sobretudo, o aumento no peso da despesa primária ajustada face ao PIB.** A receita das AP ajustada evidenciou um incremento do seu peso face ao PIB (+ 0.9 p.p.), apesar da redução homóloga de 4,6% (- 4194 M€), sendo esta aparente contradição justificada por uma queda mais pronunciada registada pelo PIB nominal. A conta ajustada das AP está na Tabela 8. Para a redução na receita contribuiu a evolução negativa registada pela receita fiscal. No entanto, o principal contributo para a deterioração do saldo orçamental adveio do aumento no peso da despesa primária ajustada face ao PIB (Gráfico 8). A despesa primária das AP ajustada evidenciou um incremento do seu peso face ao PIB (+ 6,9%), correspondendo a um crescimento homólogo de 9,9% (+ 8248 M€). Para este crescimento agregado, contribuíram os incrementos registados na despesa com subsídios e outras despesas de capital. Como tal, o acréscimo da despesa primária refletiu não apenas a queda da atividade económica com efeitos no aumento de prestações sociais, mas também, os efeitos diretos e induzidos de medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 e os encargos (1332 M€) em transações financeiras com companhias de transporte aéreo.

**121. Em 2020, a despesa com juros diminuiu face ao ano anterior.** Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 533 M€ no conjunto do ano, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,1 p.p.. Esta evolução decorreu de uma diminuição da taxa de juro implícita da dívida pública, de 2,6% no final de 2019 para 2,3% no final de 2020 (Gráfico 9). O nível de dívida pública, por sua vez, aumentou. Entre o final de 2019 e o final de 2020, a dívida pública aumentou 20,5 mil M€ em termos nominais. Em percentagem do PIB, o nível de dívida elevou-se em 18,6 p.p., para 135,2% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também a redução registada pelo PIB nominal (desenvolvimento na Secção 5.2).

**Gráfico 9 – Despesa com juros e dívida pública em 2020**

(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.

**Tabela 7 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional**

	2019		2020				OE/2020		2.ªAOE/2020	
	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	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em p.p. do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>91 251</b>	<b>42,6</b>	<b>87 041</b>	<b>43,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-4,6</b>	<b>43,8</b>	<b>1,2</b>	<b>43,4</b>	<b>0,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 437</b>	<b>42,2</b>	<b>86 356</b>	<b>43,2</b>	<b>1,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>43,3</b>	<b>1,1</b>	<b>42,6</b>	<b>0,5</b>
Receita fiscal	53 000	24,7	49 295	24,6	-0,1	-7,0	25,1	0,4	24,5	-0,2
Impostos indiretos	32 116	15,0	29 185	14,6	-0,4	-9,1	15,2	0,2	14,9	-0,1
Impostos diretos	20 884	9,7	20 110	10,1	0,3	-3,7	9,9	0,2	9,6	-0,1
Contribuições sociais	25 360	11,8	25 606	12,8	1,0	1,0	12,1	0,3	12,1	0,2
Outras receitas correntes	12 077	5,6	11 456	5,7	0,1	-5,1	6,1	0,4	6,1	0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>814</b>	<b>0,4</b>	<b>685</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-15,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>91 004</b>	<b>42,5</b>	<b>98 725</b>	<b>49,3</b>	<b>6,9</b>	<b>8,5</b>	<b>43,5</b>	<b>1,1</b>	<b>49,7</b>	<b>7,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>84 911</b>	<b>39,6</b>	<b>89 982</b>	<b>45,0</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>40,2</b>	<b>0,6</b>	<b>45,5</b>	<b>5,9</b>
Consumo intermédio	11 026	5,1	11 315	5,7	0,5	2,6	5,3	0,2	5,9	0,8
Despesas com pessoal	23 147	10,8	23 925	12,0	1,2	3,4	10,8	0,0	11,8	1,0
Prestações sociais	38 826	18,1	40 317	20,1	2,0	3,8	18,3	0,2	20,3	2,2
Subsídios	919	0,4	3 664	1,8	1,4	298,6	0,4	0,0	1,5	1,1
Juros	6 324	3,0	5 791	2,9	-0,1	-8,4	2,9	0,0	3,1	0,1
Outras despesas correntes	4 670	2,2	4 969	2,5	0,3	6,4	2,4	0,2	2,8	0,7
<b>Despesa de capital</b>	<b>6 093</b>	<b>2,8</b>	<b>8 743</b>	<b>4,4</b>	<b>1,5</b>	<b>43,5</b>	<b>3,3</b>	<b>0,4</b>	<b>4,2</b>	<b>1,3</b>
FBCF	3 980	1,9	4 455	2,2	0,4	11,9	2,3	0,4	2,5	0,6
Outras despesas de capital	2 113	1,0	4 288	2,1	1,2	102,9	1,0	0,0	1,7	0,7
<b>Saldo orçamental</b>	<b>247</b>	<b>0,1</b>	<b>-11 684</b>	<b>-5,8</b>	<b>-6,0</b>		<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,4</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>6 571</b>	<b>3,1</b>	<b>-5 893</b>	<b>-2,9</b>	<b>-6,0</b>		<b>3,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>-6,3</b>
Receita fiscal e contributiva	78 360	36,6	74 900	37,4	0,9	-4,4	37,2	0,7	36,5	0,0
Despesa corrente primária	78 587	36,7	84 191	42,1	5,4	7,1	37,3	0,7	42,4	5,8
Despesa primária	84 680	39,5	92 933	46,4	6,9	9,7	40,6	1,1	46,6	7,1
Por memória:										
PIB nominal	214 375		200 088			-6,7				

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

**Tabela 8 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2019		2020				OE/2020		2.ªAOE/2020	
	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	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em p.p. do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>91 198</b>	<b>42,5</b>	<b>87 005</b>	<b>43,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-4,6</b>	<b>43,7</b>	<b>1,2</b>	<b>43,3</b>	<b>0,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 437</b>	<b>42,2</b>	<b>86 356</b>	<b>43,2</b>	<b>1,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>43,3</b>	<b>1,1</b>	<b>42,6</b>	<b>0,5</b>
Receita fiscal	53 000	24,7	49 295	24,6	-0,1	-7,0	25,1	0,4	24,5	-0,2
Impostos indiretos	32 116	15,0	29 185	14,6	-0,4	-9,1	15,2	0,2	14,9	-0,1
Impostos diretos	20 884	9,7	20 110	10,1	0,3	-3,7	9,9	0,2	9,6	-0,1
Contribuições sociais	25 360	11,8	25 606	12,8	1,0	1,0	12,1	0,3	12,1	0,2
Outras receitas correntes	12 077	5,6	11 456	5,7	0,1	-5,1	6,1	0,4	6,1	0,5
Vendas	7 262	3,4	6 630	3,3	-0,1	-8,7	3,7	0,3	3,5	0,1
Outra receita corrente	4 815	2,2	4 826	2,4	0,2	0,2	2,4	0,1	2,6	0,4
<b>Receitas de capital</b>	<b>761</b>	<b>0,4</b>	<b>649</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-14,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>89 636</b>	<b>41,8</b>	<b>97 352</b>	<b>48,7</b>	<b>6,8</b>	<b>8,6</b>	<b>42,9</b>	<b>1,1</b>	<b>49,2</b>	<b>7,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>84 911</b>	<b>39,6</b>	<b>89 982</b>	<b>45,0</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>40,2</b>	<b>0,6</b>	<b>45,5</b>	<b>5,9</b>
Consumo intermédio	11 026	5,1	11 315	5,7	0,5	2,6	5,3	0,2	5,9	0,8
Despesas com pessoal	23 147	10,8	23 925	12,0	1,2	3,4	10,8	0,0	11,8	1,0
Prestações sociais	38 826	18,1	40 317	20,1	2,0	3,8	18,3	0,2	20,3	2,2
Subsídios	919	0,4	3 664	1,8	1,4	298,6	0,4	0,0	1,5	1,1
Juros	6 324	3,0	5 791	2,9	-0,1	-8,4	2,9	0,0	3,1	0,1
Outras despesas correntes	4 670	2,2	4 969	2,5	0,3	6,4	2,4	0,2	2,8	0,7
<b>Despesa de capital</b>	<b>4 725</b>	<b>2,2</b>	<b>7 369</b>	<b>3,7</b>	<b>1,5</b>	<b>56,0</b>	<b>2,6</b>	<b>0,4</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>
FBCF	3 980	1,9	4 455	2,2	0,4	11,9	2,3	0,4	2,5	0,6
Outras despesas de capital	745	0,3	2 914	1,5	1,1	291,2	0,4	0,0	1,2	0,8
<b>Saldo orçamental</b>	<b>1 562</b>	<b>0,7</b>	<b>-10 347</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,9</b>		<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,8</b>	<b>-6,6</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>7 886</b>	<b>3,7</b>	<b>-4 555</b>	<b>-2,3</b>	<b>-6,0</b>		<b>3,8</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-6,5</b>
Receita fiscal e contributiva	78 360	36,6	74 900	37,4	0,9	-4,4	37,2	0,7	36,5	0,0
Despesa corrente primária	78 587	36,7	84 191	42,1	5,4	7,1	37,3	0,7	42,4	5,8
Por memória:										
Despesa primária	83 312	38,9	91 560	45,8	6,9	9,9	40,0	1,1	46,1	7,2
Por memória:										
PIB nominal	214 375		200 088			-6,7				

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.

### 3.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento inicial e na 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020

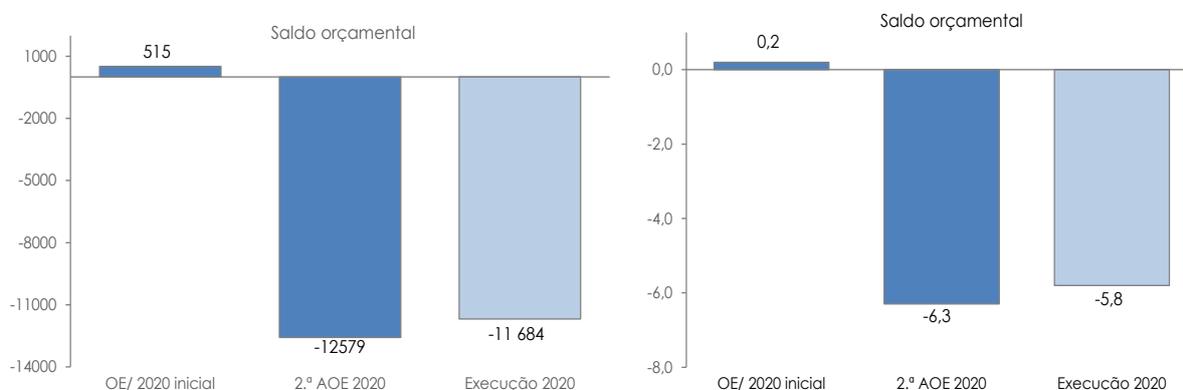
**122. A análise ao saldo orçamental de 2020 efetuada nesta secção utiliza, como termos de comparação, os referenciais do Orçamento do Estado inicialmente aprovado (OE/2020) e os constantes da 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado (2.ª AOE).** Naturalmente, a diferença de resultados entre a execução apurada de 2020 e o OE/2020 inicial aprovado em 06 de fevereiro de 2021 é substancial, tendo em conta que os cenários macroeconómico e orçamental assumidos inicialmente para 2020 rapidamente foram ultrapassados pelos efeitos da pandemia COVID-19, logo a partir do final do 1.º trimestre de 2020. Como tal, a comparação mais pertinente da execução é com os referenciais previstos na 2.ª AOE, documento este que incorporou uma previsão dos impactos da pandemia no ano de 2020.

**123. O cenário macroeconómico e as metas orçamentais não constam do Programa de Estabilidade de 2020.** Este documento, conceptualmente de programação orçamental de médio prazo, foi apresentado em maio de 2020, num momento de grande incerteza sobre a dimensão dos impactos económicos resultantes do contexto pandémico. Com esta justificação, o documento não apresentou o cenário macroeconómico nem projeções de metas orçamentais para qualquer ano. Por este motivo, a análise efetuada nesta secção não estabelece qualquer comparação com elementos do Programa de Estabilidade de 2020.

**124. O saldo orçamental registado em 2020, apurado na ótica de Contas Nacionais, foi largamente negativo face ao objetivo excedentário fixado no OE/2020, mas de uma dimensão inferior ao projetado na 2.ª AOE/2020.** O resultado de - 5,8% do PIB apurado pelo INE para 2020 revelou um resultado de dimensão bastante distinta face ao excedente orçamental inicialmente previsto no OE aprovado, de 0,2% PIB (Gráfico 10, painel da direita). No entanto, quando esta comparação é efetuada com a meta orçamental prevista na 2.ª AOE/2020 (- 6,3%), o saldo orçamental negativo apurado em 2020 foi de menor dimensão em 0,5 p.p. face ao previsto.

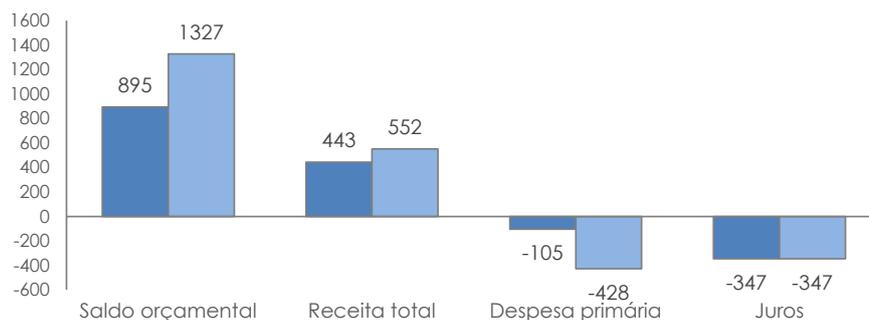
**125. O desvio na execução do saldo orçamental (não ajustado) face ao objetivo inicialmente estabelecido na 2.ª AOE/2020 é resultado de uma execução da receita acima do nível projetado e da execução da despesa com juros abaixo do limite aprovado.** Para um saldo orçamental negativo de menor dimensão em valor absoluto face ao previsto na 2ª AOE/2020 em termos nominais, contribuíram a receita, com uma execução 443 M€ acima do projetado naquele documento, e a despesa com juros, cuja execução foi 347 M€ inferior (Gráfico 11). Adicionalmente, a execução da despesa primária foi inferior ao valor projetado para o conjunto do ano, com um desvio de 105 M€.

**Gráfico 10 – Saldo orçamental de 2020: OE/2020 e 2.ª AOE/2020 versus execução**  
(em milhões de euros) (em percentagem do PIB)



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

**Gráfico 11 – Desvios entre a execução orçamental de 2020 e a 2.ª AOE/2020**  
(em milhões de euros)



■ valores não ajustados ■ valores ajustados de medidas temp. ou não recorrentes

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores ajustados 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.

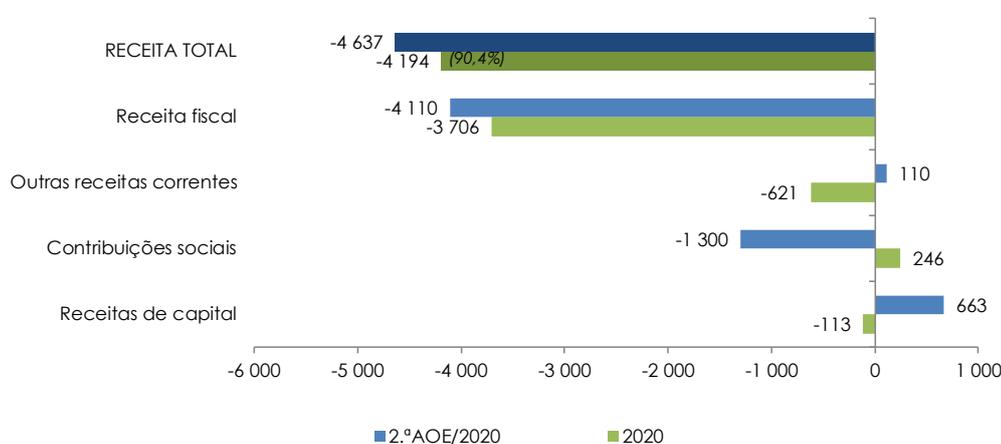
**126. O desvio entre o saldo orçamental executado e o saldo orçamental previsto na 2.ª AOE/2020 foi superior na vertente ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes (Gráfico 11).** Este desvio ficou a dever-se a uma execução das medidas temporárias ou não-recorrentes diferente da projetada. No OE/2020, conforme se deu nota no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#) de 22 de janeiro, que apreciou a POE/2020, previa-se que estas medidas tivessem um efeito líquido negativo sobre o saldo orçamental na ordem dos 905 M€. A 2.ª AOE não introduziu qualquer atualização a esta previsão. A execução do ano de 2020 relata, no entanto, um impacto negativo daquele tipo de medidas sobre o saldo orçamental mais pronunciado, na ordem dos 1337 M€. Esta diferença é explicada, sobretudo, pela operação de capitalização contingente do Novo Banco realizada pelo Fundo de Resolução, relativamente à qual se previa a

necessidade de 600 M€, mas as circunstâncias posteriormente conhecidas determinaram uma injeção de 1035 M€. É ainda de referir o contributo da recuperação da garantia do BPP abaixo da quantia inicialmente prevista (36 M€ versus 145 M€).

**127. O défice orçamental ajustado apurado em 2020 foi inferior em 1327 M€ ao previsto, por via da evolução da receita e da despesa, com destaque para a despesa primária.** Comparando com a execução em termos não ajustados, a exclusão do efeito de operações temporárias ou não-recorrentes, permite evidenciar que a execução da despesa primária apresenta um desvio superior (- 428 M€) ao projetado na 2.ª AOE/2020. A mesma dinâmica é verificada no agregado da receita, mas com uma dimensão inferior (Gráfico 11).

**128. A receita total das AP em termos ajustados apresentou uma quebra menos pronunciada que o previsto, com desvios de sinal contrário entre rubricas. A receita de contribuições sociais foi a única que se situou acima do alcançado em 2019.** No ano de 2020 a execução da receita, ajustada do efeito de operações temporárias ou não-recorrentes, excedeu a previsão da 2.ª AOE/2020 em 552 M€ (Gráfico 11), apresentando uma quebra homóloga menos pronunciada que o esperado. Para este resultado contribuiu destacadamente a receita de contribuições sociais, que se situou 1,5 mil M€ acima do previsto na 2.ª AOE/2020, situando-se 246 M€ acima do período homólogo. A receita fiscal também excedeu (404 M€) o objetivo para o conjunto do ano, com um recuo menos acentuado que o antecipado. A receita fiscal e contributiva inclui os ajustamentos referentes aos desfasamentos no pagamento de contribuições sociais e impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19. Adicionalmente, a receita de contribuições sociais não se encontra influenciada pela medida de isenção de pagamento da TSU, uma vez que esta foi reclassificada como subsídio à produção. Estes ajustamentos melhoram a execução da receita fiscal em 229 M€ (0,1% do PIB) e da receita contributiva em 111 M€ (0,06% do PIB), encontram-se explicados nos parágrafos 136 e 137, pp.49. Em sentido contrário destacam-se as rubricas "Outras receitas correntes" e a receita de capital, que em conjunto se situaram 1,4 mil M€ abaixo do previsto. O recuo de 734 M€ na receita não fiscal e não contributiva diverge da previsão de crescimento (773 M€) da 2.ª AOE/2020. Estes agregados registam receitas sensíveis à paralisação económica decretada no 2.º trimestre do ano, como por exemplo as taxas e as portagens, assistiu-se também à redução dos dividendos recebidos pelas AP, encontrando-se o sector da banca impedido de distribuir dividendos, como medida preventiva de estabilização financeira. Mas assiste-se também a um erro de previsão significativo, uma vez que a 2.ª AOE/2020 já incorpora no cenário orçamental os efeitos da pandemia. Na comparação entre a execução e previsão, verifica-se que, mesmo num ano de elevada incerteza provocado pela crise de saúde pública, os desvios seguem um padrão identificado para anos anteriores pela UTAO: os desvios favoráveis da receita fiscal e contributiva compensam a subexecução da receita não fiscal e não contributiva.

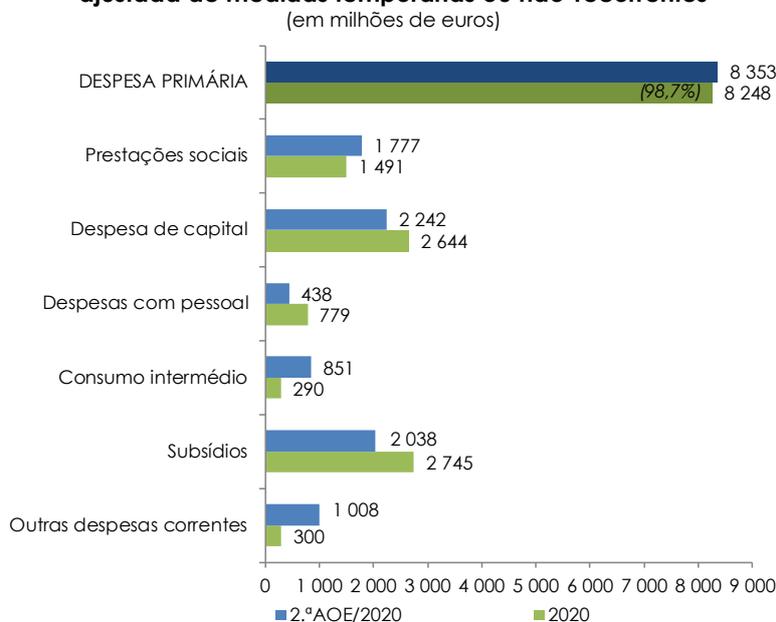
**Gráfico 12 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2020 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parênteses, apresenta-se o peso da variação observada na receita total face ao previsto na 2.ª AOE/2020.

**129. A despesa primária das AP em termos ajustados ficou abaixo do aumento previsto na 2.ªAOE/2020, mas registou-se um conjunto de desvios em sentido oposto entre componentes de despesa.** O objetivo da 2.ªAOE/2020 aprovada em julho de 2020 passou a ser uma meta mais realista para o conjunto do ano, tendo em consideração os impactos orçamentais decorrentes do surgimento da pandemia COVID-19. O aumento homólogo da despesa (Gráfico 13) previsto na 2.ªAOE/2020 foi de 8353 M€ (9,5%), sendo que a execução ficou-se por 8248 M€ (8,6%), refletindo um desvio de 105 M€. As prestações sociais, o consumo intermédio e as outras despesas correntes cresceram aquém do objetivo da 2.ªAOE/2020. Em sentido oposto, a execução das despesas de capital, das despesas com pessoal e dos subsídios ficou acima do objetivo anual da 2.ªAOE/2020. Dentro da despesa de capital, importa a separação entre a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e as outras despesas de capital. No caso da FBCF, a execução (4455 M€) situou-se abaixo do objetivo da 2.ªAOE/2020 (4959 M€), enquanto a execução das outras despesas de capital (2914 M€) ficou acima do estabelecido na 2.ªAOE/2020 (2332 M€). Contudo, é de referir que, embora na presente análise a rubrica “outras despesas de capital” não inclua medidas temporárias nem recorrentes, esta rubrica integra despesas atípicas de valor significativo que ocorreram em 2020, mas que não se enquadram na definição de medidas temporárias ou não-recorrentes: empréstimo à TAP no valor de 1200 M€ e garantias à SATA concedidas pelo Governo Regional dos Açores no montante de 132 M€.

**Gráfico 13 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2020 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**



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 o peso da variação observada na despesa primária face ao previsto na 2.ªAOE/2020.

### 3.4 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas no valor do saldo apurado em 2020

**130. O saldo em contas nacionais apurado para o conjunto do ano de 2020 situou-se 0,1 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 9).

**131. Nesta análise, o valor do saldo global, ótica da contabilidade pública, portanto (- 11 815,9 M€), reproduzido na Tabela 9, é o divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro de 2021. É diferente do que foi apurado para este indicador pela DGO no relatório da CGE/2020 (- 11 633,8 M€), em junho de 2021, e utilizado na análise do Capítulo 4 deste relatório.** 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 9 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2020**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública (saldo global)</b>	<b>-11 815,9</b>	<b>-5,9</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	950,1	0,5
Diferença entre juros pagos e devidos	1 070,8	0,5
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-561,1	-0,3
Outros efeitos	-1 327,9	-0,7
<b>Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)</b>	<b>-11 684,2</b>	<b>-5,8</b>

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 2020 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.

**132. Nos ajustamentos de passagem da ótica da contabilidade pública à da contabilidade nacional assume particular relevância o ajustamento designado “Outros efeitos”, que agravou o saldo em 0,7 p.p. do PIB.** Neste agregado, destaca-se, pela dimensão assumida, o apoio estatal às empresas do sector da aviação (- 0,7% do PIB), designadamente o empréstimo à TAP (1200 M€; 0,6% do PIB) e a garantia estatal concedida à SATA (132 M€; 0,1% do PIB). Estas operações não produziram qualquer efeito sobre o saldo apurado em contabilidade pública, uma vez que se encontram nela classificadas como despesa em ativos financeiros. Em sentido oposto, a anulação da despesa com os fundos de pensões transferidos para a esfera das AP, beneficiou o saldo em contas nacionais em 0,2 p.p. do PIB (Tabela 9). Finalmente uma menção ao reforço de capital do Novo Banco, via mecanismo contingente do Fundo de Resolução (0,5% do PIB). Ao contrário dos anos anteriores, em 2020 esta operação foi registada como despesa de capital nas duas óticas contabilísticas, não originando qualquer ajustamento.

**133. No sentido favorável ao saldo em contas nacionais, destaca-se o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos, que ascendeu a + 0,5% do PIB (1070,8 M€).** Reflete o facto de se terem verificado em 2020 pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício (Tabela 9).

**134. No mesmo sentido, o ajustamento *accrual* e a delimitação sectorial em contas nacionais também contribuíram para aumentar o saldo em contas nacionais face à ótica da contabilidade pública, em 0,5 p.p. do PIB (950,1 M€).** A delimitação sectorial em contas nacionais decorre das diferenças de universo entre a contabilidade pública e nacional. Nesta última ótica, são incluídas no perímetro das AP as unidades institucionais classificadas como não mercantis, sobretudo empresas públicas.<sup>16</sup> Acresce também a utilização de diferentes fontes de informação. Na Administração Central, por exemplo, incorpora-se o saldo da Caixa Geral de Aposentações, da ADSE, do SNS e das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), com base em informação patrimonial e não em informação orçamental (Tabela 9).

**135. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais situou-se em - 0,3% do PIB (- 561 M€) e inclui o tratamento estatístico da receita fiscal e contributiva diferida no contexto das medidas de política COVID-19 (0,2% do PIB; 340 M€)** — Tabela 9 e Tabela 10. 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 recebi-

<sup>16</sup> 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.

mento 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 2021 é respeitante a transações realizadas em dezembro de 2020. É reconhecida em contabilidade pública (nacional) como receita de 2021 (2020). 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 136 e 137, que assegura que o registo da receita respetiva também respeita o princípio da especialização do exercício.

**136. O saldo orçamental apurado em contabilidade nacional inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, um ajustamento de 0,1% do PIB (229 M€) 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 que seria pago em novembro de 2020 — linha 2 da Tabela 5. 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, acrescentando à receita cobrada de IVA em novembro o valor diferido (75 M€); (ii) o valor de cobrança de caixa modificada calculado serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual, cujo resultado é parte do ajustamento total de + 229 M€ exibido na Tabela 10. No final do ano de 2020, 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.

**137. Na receita contributiva, o ajustamento foi de 0,06% do PIB (111 M€). 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 inclusão da receita de contribuições sociais de novembro e dezembro diferida no contexto dos planos prestacionais (110 M€) e a reclassificação da medida de isenção temporária de contribuições sociais como despesa de subsídios (517 M€). O ajustamento de 111 M€ (0,1% do PIB) constitui a soma algébrica dos seguintes efeitos acumulados:

- Cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita de contribuições sociais em contabilidade pública o montante diferido respeitante aos meses de novembro e dezembro de 2020, no valor de 110 M€.
- Reclassificação contabilística da medida "isenção temporária de contribuições sociais", no valor de 517 M€. A dispensa temporária de pagamento de contribuições sociais, para empresas em determinadas condições de elegibilidade, consitiu uma medida de apoio ao emprego no contexto da pandemia, sendo considerada uma perda de receita em contabilidade pública (medida 25 da Tabela 4). Todavia, em termos económicos constitui uma subvenção, destinada a financiar recursos humanos das empresas, sendo classificada em contas nacionais como subsídio à produção, de acordo com o definido no ESA-2010 (Tabela 6).<sup>17</sup> A perda de receita associada a esta medida foi estimada em 517 M€ e a reclassificação consistiu em crescer este valor à receita e à despesa. Não afetou o saldo, mas sim, e no mesmo montante, os níveis de receita e despesa. A operação permite também assegurar a comparabilidade intertemporal da série estatística da receita de contribuições sociais e a sua não contaminação por efeitos pontuais que não decorrem do funcionamento da economia, mas antes de decisões de política com efeitos orçamentais muito limitados no tempo (poucos meses). Na ausência desta reclassificação, apurar-se-ia uma quebra na receita de contribuições sociais, o que não traduziria a realidade económica deste período.
- Atualização da informação de base, que consistiu na imputação de receita de contribuições sociais a dezembro (1 M€).

<sup>17</sup> Parágrafo 4.37 do [ESA2010](#).

- O ajustamento temporal clássico, no valor de – 37 M€, que decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício à série de caixa modificada, obtida pela soma dos três ajustamentos anteriores 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  $t+1$ .

**138. 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 constituem 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 (tal como explicado no parágrafo 100, na pp. 26 deste relatório). No encerramento do ano de 2020 a taxa de incumprimento apurada nos planos prestacionais já terminados foi de 3,1% (36 M€) no IVA e 1,4% (3 M€) nas contribuições sociais, concluindo-se que as medidas de diferimento de receita assumiram um risco reduzido para a execução orçamental no ano de 2020 (vide Tabela 3).

**Tabela 10 – Ajustamentos da receita fiscal e contributiva em 2020 (ajustamento receita diferida e especialização temporal)**

(em milhões de euros, valores acumulados anuais)

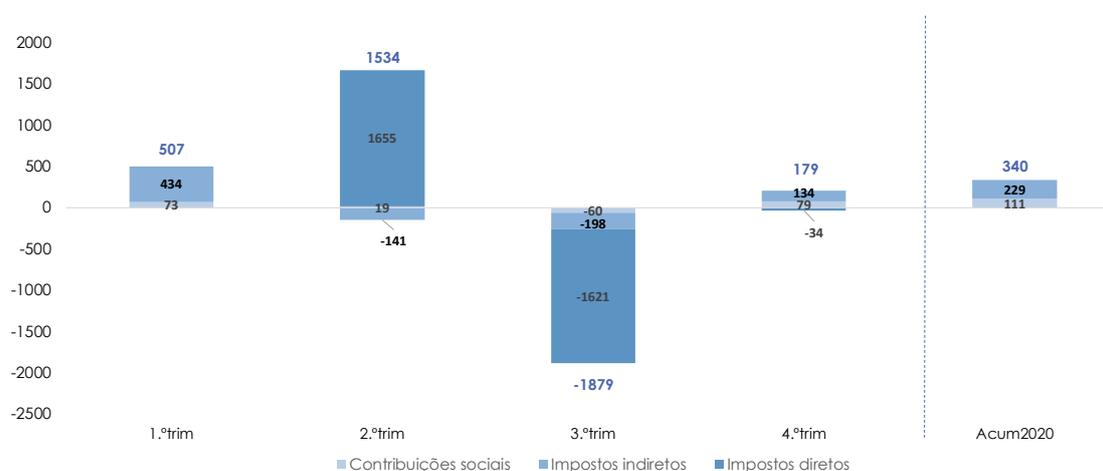
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita fiscal</b>	<b>229</b>	<b>0,11</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>229</b>	<b>0,1</b>
IVA	229	0,1
<b>Contribuições sociais</b>	<b>111</b>	<b>0,06</b>
<b>Receita total</b>	<b>340</b>	<b>0,2</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**139. Ao longo do ano de 2020, o adiamento do prazo de entrega da liquidação do IRC (de maio para julho) constitui a medida mais significativa ao nível da prorrogação de obrigações fiscais,** originando um ajustamento de + 0,8% do PIB (+ 1 665 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 1.º trimestre (+ 0,2% do PIB), coincidindo com a fase pandémica de maiores restrições à atividade económica e distanciamento social, tendo sido quase completamente recuperado ao longo dos trimestres seguintes (Gráfico 14).

**Gráfico 14 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais (medidas de política COVID-19)**

(em milhões de euros, valores acumulados anuais)



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.

### 3.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2020

**140. Esta secção analisa a concretização financeira das medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação orçamental para ter execução em 2020 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 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.<sup>18</sup> O objetivo desta secção é dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental apresentadas pelo Governo na POE/2020 para terem aplicação ao longo de 2020. São medidas de tipologia distintas das adotadas no âmbito da pandemia COVID-19; estas foram analisadas no Capítulo 2. A Subsecção 3.5.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 3.5.2 explica que informação adicional foi solicitada ao MF para a Subsecção 3.5.3 poder confrontar a execução com as previsões e extrair resultados. Por fim, a Subsecção 3.5.4 apresenta conclusões e oferece três sugestões para melhorar o conhecimento sobre desenho e cumprimento de metas das principais medidas de política orçamental.

#### 3.5.1 Ponto de partida

**141. A CGE/2020 relata as principais medidas com impactos orçamentais, dando seguimento à novidade introduzida na CGE anterior, aprofundando este reporte, incluindo (parcialmente) as sugestões da UTAO.** O relatório CGE/2020 inclui o Quadro 7 — Principais medidas com impacto em 2020 (p. 12). 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, face à CGE/2019, são apresentadas duas novas colunas. A primeira discrimina a previsão, por medida, do impacto das medidas de política que constavam dos documentos orçamentais anuais (OE/2020 e 2ª AOE/2020), 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. Assim, enaltece-se a evolução na estrutura do reporte destas medidas, que vem ao encontro (parcial) das sugestões apresentadas pela UTAO no [Relatório UTAO n.º 4/2020](#) e no [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de apreciação da CGE/2018 e da CGE/2019.

**142. A quantificação e o relato do impacto das principais medidas em 2020 são incompletos e incluem medidas adotadas no âmbito da pandemia COVID-19.** A CGE/2020 relata no Quadro 7 o contributo para o saldo orçamental (contabilidade nacional) de 31 medidas de política orçamental classificadas no relatório como “principais medidas com impacto orçamental em 2020”. Das 31 medidas, 26 tem origem no relatório do MF que acompanhou a POE/2020. As restantes cinco medidas foram enunciadas no relatório da segunda PAOE/2020 como fazendo parte do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), mas que o MF não classificou como medidas “COVID-19” no reporte efetuado na CGE/2020. Após uma primeira análise, conclui-se ainda que se trata de um relato que não inclui três medidas igualmente classificadas como “principais” na POE e que não surgem relatadas na CGE. Importa notar que o relatório da CGE reporta informação extremamente limitada sobre os impactos orçamentais das respetivas medidas. Em rigor, só para 11 destas medidas é que a execução está devidamente quantificada, ou seja, pouco mais de 35% do universo. Por isso, a UTAO tentou obter esclarecimentos adicionais junto do MF.

**143. A UTAO mapeou as medidas de política com impacto orçamental em 2020.** 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 4 da Tabela 11, p. 53. Tal como fez nas suas análises de medidas de política contidas em documentos orçamentais anteriores (ex. POE/2020), a UTAO voltou agora a separar as medidas em dois grupos. O primeiro reúne as medidas que já estavam adotadas no ano anterior, mostrando na referida

<sup>18</sup> O [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito, os parágrafos 111 a 114 do referido documento.

tabela o efeito diferencial, face a 2019, 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 nalgum momento como “principais” pelo MF e que são novas, no sentido de ainda não estarem adotadas no momento em que foram anunciadas (na POE/2019 ou na PAOE/2020). Adicionalmente, é relatado o impacto agregado de todas no saldo orçamental, tanto em unidades monetárias como em percentagem do produto.

### 3.5.2 Interação com o Ministério das Finanças

**144. A CGE/2020 não lista a totalidade das medidas anunciadas.** Na Tabela 11 a UTAO identificou 28 medidas de política orçamental que foram, nalgum dos dois documentos de política acima citados, classificadas pelo MF como principais. Este número diverge das 31 relatadas na CGE/2020. Para esta divergência contribui a agregação por parte da UTAO do impacto de duas medidas apresentadas separadamente na CGE/2020 e que se encontravam agregadas na POE/2020 (Descongelamento gradual das carreiras, promoções e revisão de carreiras e outros direitos). Por outro lado, não foram reportados os impactos orçamentais de três medidas: duas relacionadas com o efeito no acréscimo de impostos e contribuições sociais por via de medidas de descongelamento de carreiras, promoções, revisão de carreira e outros direitos, bem como da atualização salarial de 0,3% introduzida em 2020; a terceira medida não reportada é a de redução da despesa com manuais escolares.

**145. A UTAO reviu o quadro de principais medidas com impactos apresentado pelo MF na CGE/2020.** Cinco das medidas enunciadas no Quadro 7 da CGE/2020 (medidas 29 a 33 na Tabela 11 abaixo) têm origem no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) que foi incorporado na PAOE/2020, como um conjunto de medidas de política orçamental a adotar no âmbito da pandemia COVID-19. Como tal, os impactos destas medidas devem constar do reporte efetuado no Quadro 6 da CGE/2020 (Principais medidas adotadas no âmbito da COVID-19 na ótica da contabilidade nacional). Assim, a UTAO procedeu à revisão ao Quadro 7 da CGE. Esta revisão está incorporada na Tabela 11 abaixo, através da adição de uma coluna a azul (coluna 6) que remove as cinco medidas e os respetivos impactos observados, que se encontravam indevidamente plasmados. De salientar que, por coerência, a UTAO incluiu estas cinco medidas na apreciação que fez aos impactos das medidas COVID-19 nas contas públicas, designadamente na Tabela 4 e na Tabela 6.

**146. Não é disponibilizado o impacto orçamental de cerca de 60% das medidas anunciadas pelo Governo.** Das 28 medidas identificadas pela UTAO na Tabela 11, somente em 11 é apresentado uma quantificação do impacto da execução destas medidas, sendo que nas 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 2020, 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/2020 — porém, uma previsão não é a execução.

**147. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças informação sobre as divergências detetadas e informação em falta.** De acordo com as incoerências e discordâncias 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/2020 (fechado em junho de 2021). Para tal, a UTAO anexou um ficheiro em Excel pedindo o preenchimento das células em branco com as execuções entretanto apuradas.

**148. Os esclarecimentos prestados pelo MF vieram dar resposta a uma pequena parte das questões colocadas.** O MF prestou esclarecimentos escassos sobre as questões colocadas, tendo a UTAO recebido estes elementos já fora do prazo indicado na formulação do pedido. Em termos concretos, a informação recebida correspondeu à quantificação dos impactos orçamentais para quatro das 17 medidas de política orçamental que constavam do pedido da UTAO. Para as restantes, o MF revela que não

dispõe da respetiva quantificação. Adicionalmente, a resposta do MF inclui uma coluna de observações, na qual é apresentada alguma informação qualitativa e justificações para a falta de dados quantitativos.

**Tabela 11 – Previsões e impactos em 2020 das principais medidas de política orçamental**  
(em milhões de euros e percentagem)

	Rubrica	POE/2020	PAOE/2020	Execução 2020 CGE/2020 (Quadro 7)	Execução 2020 CGE/2020 + informação adicional do MF	Revisão UTAO Execução 2020 CGE 2020 + informação adicional do MF	Desvio: Execução 2020 (Incluindo a informação adicional do MF e rev. UTAO) - POE/2020 M€	Desvio: Execução 2020 (Incluindo a informação adicional do MF e rev. UTAO) - POE/2020 %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(2)	(8)=(7)/(2)
<b>Medidas de política com efeito carry-over</b>								
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, revisão de carreiras e outros direitos	receita	225,7	-	n.d.	n.d.	n.d.		
2. Redução de Propinas ano 2019/2020	receita	-12,0	-	-35,4	-35,4	-35,4	-23,4	195%
3. Descongelamento gradual de carreiras, promoções, revisão de carreiras e outros direitos	despesa	645,3	-	n.d.	n.d.	n.d.		
4. Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART)	despesa	26,0	-	34,6	34,6	34,6	8,6	33%
5. Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização	despesa	65,0	-	40,9	40,9	40,9	-24,1	-37%
6. Prestação Social para Inclusão	despesa	64,0	-	0,0	0,0	0,0	-64,0	-100%
7. Abono de Família	despesa	19,0	-	0,0	0,0	0,0	-19,0	-100%
8. Complemento Solidário para Idosos	despesa	19,0	-	0,0	0,0	0,0	-19,0	-100%
9. Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Semi Abrigo (ENIPSSA)	despesa	7,5	-	0,0	0,0	0,0	-7,5	-100%
10. Manuais Escolares	despesa	-39,0	-	n.d.	31,6	31,6	70,6	181%
<b>Total medidas carry-over</b>		<b>-593,1</b>		<b>-110,9</b>	<b>-142,5</b>	<b>-142,5</b>	<b>31,0</b>	
<b>Medidas de política novas</b>								
11. Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	receita	10,0	-	n.d.	0,1	0,1	-9,9	-99%
12. Tributação autónomas	receita	-15,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
13. Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME do Interior	receita	-23,5	-	n.d.	n.d.	n.d.		
14. Imposto de Selo sobre Crédito ao Consumo	receita	17,5	-	n.d.	n.d.	n.d.		
15. Medidas de Incentivo à Descarbonização	receita	28,5	-	n.d.	3,0	3,0	-25,5	-89%
16. Atualização do Imposto sobre o Tabaco e alteração da estrutura do imposto	receita	8,9	-	n.d.	-5,4	-5,4	-14,3	-161%
17. Alargamento do limite da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)	receita	-20,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
18. Alteração das lista do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	receita	-16,8	-	n.d.	n.d.	n.d.		
19. IRS -Jovem	receita	-25,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
20. Aumento das deduções em IRS com menores de 3 anos	receita	-24,3	-	n.d.	n.d.	n.d.		
21. Redução da taxa de IVA no consumo de eletricidade	receita	-12,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
22. Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, por via da adoção da medida atualizações salariais (0,3%)	receita	30,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
23. Programa 1.º Direito	despesa	136,0	-	3,7	3,7	3,7	-132,3	-97%
24. Atualizações salariais (0,3%)	despesa	70,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
25. Programa PROTransporte	despesa	15,0	-	15,0	15,0	15,0	0,0	0%
26. Estatuto Cuidador Informal	despesa	30,0	-	0,3	0,3	0,3	-29,7	-99%
27. Prestações de Parentalidade	despesa	30,0	-	21,3	21,3	21,3	-8,7	-29%
28. Exercício de revisão de despesa	despesa	-190,0	-	n.d.	n.d.	n.d.		
29. Acessibilidades para pessoas com deficiências	despesa	-	5,0	10,0	10,0	-	-	
30. Programa Alimentar	despesa	-	2,0	0,0	0,0	-	-	
31. Reforço das respostas sociais	despesa	-	12,0	12,0	12,0	-	-	
32. Adaptar Social +	despesa	-	10,0	5,6	5,6	-	-	
33. Reforço do abono de família	despesa	-	32,0	26,6	26,6	-	-	
<b>Total de medidas de política nova</b>		<b>-132,7</b>		<b>-94,5</b>	<b>-96,8</b>	<b>-42,6</b>	<b>121,0</b>	
<b>Impacto no saldo (medidas carry-over + medidas de política nova)</b>		<b>-725,8</b>		<b>-205,4</b>	<b>-239,3</b>	<b>-185,1</b>	<b>152,0</b>	
<b>% do PIB</b>		<b>-0,36%</b>		<b>-0,10%</b>	<b>-0,12%</b>	<b>-0,09%</b>	<b>0,08%</b>	

Fontes: POE/2020, PAOE/2020, Ministério das Finanças, CGE/2020. | Notas: (i) "n.d." — impacto não disponibilizado pelo MF; "-" — informação não aplicável. (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2020.

### 3.5.3 Análise dos resultados

**149. A informação escassa limita a qualidade da análise do impacto no saldo orçamental da execução das principais medidas, bem como a aferição dos desvios face ao inicialmente previsto.** Como já indicado anteriormente, o conjunto de informação disponibilizada pelo MF no Quadro 6 da CGE/2020 e adicionalmente em resposta ao pedido da UTAO, é insuficiente (coluna 5 da Tabela 11. Sem o conhecimento do impacto orçamental da execução de 13 medidas de política orçamental e com a revisão realizada pela UTAO — remoção de cinco medidas COVID-19, indevidamente incorporadas— só foi possível conhecer os impactos orçamentais da aplicação de 15 medidas num universo de 28 que foram anunciadas nas propostas orçamentais. Merece realce a ausência de prestação de contas sobre a execução orçamental de medidas transportadas do ano anterior anunciadas com um impacto orçamental adicional assinalável (ex: Efeito líquido de descongelamento gradual das carreiras, promoções, revisão de carreiras e outros direitos), bem como de uma parte substancial das novas medidas de política orçamental proclamadas na POE/2020. Assim, a análise subsequente é realizada com os elementos disponíveis, que permitem somente a apreciação entre o projetado e o executado para 15 medidas (coluna 6 da Tabela 11). 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 28 medidas. Deste modo, a comparação agregada é efetuada apenas com os dados disponíveis dos impactos orçamentais de apenas 15 medidas.

**150. A POE/2020 preconizava um conjunto de medidas de política orçamental com efeito orçamental em 2020.** No relatório que acompanhou a Proposta de OE/2020, 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 11, a POE/2020 enunciou 28 medidas de política orçamental com uma previsão de impacto global negativo no saldo de 726 M€ (0,36% do PIB). Os encargos projetados resultavam de dez medidas já legisladas em anos anteriores, mas com efeito incremental em 2020, e de 18 novas medidas de política orçamental.

**151. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2020 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 0,09% do PIB.** Com base na descrição dos limites da informação prestada pelo MF, exposta no parágrafo 149, e tendo por base os valores apurados para 15 medidas, a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2020, no montante de 185,1 M€ (0,09 % do PIB). Para este resultado contribuiu, essencialmente, o impacto agrupado das medidas com efeito de carreamento (- 142,5 M€). Entre estas, salientaram-se a quebra de receita por via da Redução de Propinas (- 35,4 M€) e o incremento na despesa com as medidas Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART, + 34,6 M€), Flexibilização na Antecipação de Reformas e Reformas de Carreiras Longas (+ 40,9 M€) e o incremento de 31,6 M€, em oposição ao projetado, da despesa com Manuais Escolares, por via da suspensão da reutilização dos manuais escolares.<sup>19</sup>

**152. Adicionalmente, as medidas de política novas revelaram um impacto de - 42,6 M€ no saldo de 2020.** Com um efeito positivo residual de 3,1 M€ no saldo orçamental, contribuíram as medidas do lado da receita 11— Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção (0,1 M€) e 15 — Medidas de Incentivo à Descarbonização (3 M€). Para um impacto negativo no saldo orçamental concorreram as medidas 14 — Atualização do Imposto sobre o Tabaco e a alteração da estrutura do imposto, 23 — Programa 1.º Direito, 25 — Programa PROTransporte, 26 — Estatuto do Cuidador Informal e 27 — Prestações de parentalidade).

**153. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 152 M€ (0,08% do PIB), face ao previsto na POE/2020,** para o mesmo conjunto de 15 medidas (coluna 7 da Tabela 11). Porém, este resultado agregado resultou num efeito positivo no saldo orçamental devido aos desvios significativos por falta de execução ou execução diminuta

<sup>19</sup> O MF, na resposta ao pedido da UTAO, dá conta que a reutilização dos manuais escolares foi suspensa no âmbito da [2.ª AOE/2020](#) (artigo 22.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho).

num elevado número de medidas. Os desvios mais expressivos são comentados, medida a medida, no próximo parágrafo.

**154. A análise detalhada por medida revela que, na sua quase totalidade, os desvios registados são substancialmente relevantes.** Das quinze medidas analisadas, catorze apresentam desvios superiores a 29%. Estes dados estão espelhados na coluna 8 da Tabela 11. De destacar, pela dimensão do impacto das medidas e pela variação registada, os desvios apurados nas medida com impacto na receita, designadamente a 2 — Redução de propinas ano 2019/2020 (+ 195%), 11 — Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zona de Contenção (- 99%), 15— Medidas de Incentivo à Descarbonização (- 89%)e 16 — Atualização do Imposto sobre o Tabaco e alteração da estrutura do imposto (- 161%). Nestas últimas duas medidas (15 e 16) o MF justificou a menor arrecadação de receita com o facto de este resultado (...) "*aponta para o sucesso da medida de política*", sem no entanto fornecer dados com detalhe que suportem esta afirmação. No que concerne aos desvios com impacto na despesa, é de salientar, um conjunto de medidas que apresentam uma execução nula ou praticamente nula, e como tal, desvios a rondar os 100%, face ao previsto. Esta situação ocorre com as medidas (6,7,8,9 e 26 da Tabela 11).No caso das medidas (6— Prestação Social para Inclusão, 7— Abono de Família, 8— Complemento Solidário para Idosos e 9— Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo,) não se verificou, em 2020, os incrementos adicionais previstos por via do carreamento do impacto destas medidas. No que concerne à medida 26— Estatuto do Cuidador Informal, trata-se do exemplo de uma medida que tem um determinado impacto previsto num ano, mas porque a sua aplicação é demorada no tempo, a sua execução é nula ou praticamente nula anualmente (anos de 2020 e 2021), transpondo-se, repetidamente, para o ano seguinte o efeito *carry-over* do impacto da aplicação da medida na sua plenitude. Em termos de desvios assinaláveis, mas de menor dimensão, é de referir os impactos da aplicação de medidas inferiores ao previsto (5 — Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização (- 37%) e 27 — Prestações de parentalidade (- 29%). Por seu turno, o impacto incremental referente à medida 4 — PART representou uma despesa superior em 33% face ao previsto. Por fim, a medida 25 — Programa PROTransportorP foi a única medida — das quinze com execução conhecida — que não apresentou qualquer desvio face ao inicialmente previsto.

**155. O reporte do impacto da execução da medida de exercício de revisão de despesa volta não a constar da CGE.** 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/2020 previa com esta medida uma redução na despesa no valor de 190 M€ (medida 28 na Tabela 11). No entanto, a CGE/2020, em consonância com o ocorrido em anos anteriores, volta a não revelar a execução desta medida. Como referido nos parágrafos 147 e 148, a UTAO tentou, sem sucesso, junto do MF, obter essa informação. Sem estes elementos, não é possível aferir a *posteriori* da aplicação das medidas inscritas no exercício de revisão de despesas, assim como os resultados obtidos face ao previsto.

### 3.5.4 Conclusões e recomendações

**156. O reporte da execução das principais medidas de política orçamental na CGE é 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 nos relatórios orçamentais do MF. Só na análise às três últimas CGE, a UTAO deu conta de um conjunto de insuficiências: (i) medidas anunciadas em documentos orçamentais (POE e PE) que não são refletidas na CGE; (ii) Impactos de medidas relatados na CGE que 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 dos desvios principais e informação 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 com mais detalhe.

A CGE/2020 até preenche algumas destas lacunas (ex. comparação com o executado) mas falha redondamente no objetivo principal, quando só para 11 das 28 medidas é reportado o impacto da respetiva execução, o que, manifestamente, não abona a favor da transparência de contas.

**157. A repetida insuficiência de informação no reporte das principais medidas de política orçamental leva a questionar o grau de desenvolvimento da estrutura criada pelo MF para dar a devida resposta.**

As discrepâncias e insuficiências na informação prestada, elencadas no parágrafo anterior, permite questionar as razões para a ocorrência destas falhas. Uma questão que se pode colocar respeita ao grau de desenvolvimento da estrutura instalada para executar o relato da execução das principais medidas de política orçamental. A adequação de meios é suficiente? Os processos de recolha de dados nos sistemas de informação estão devidamente implementados? Um exemplo que reforça estas dúvidas prende-se com a observação feita pelo MF, na resposta enviada à UTAO, sobre a não quantificação da execução de uma medida de política. A medida em causa é o IRS-Jovem e o MF justifica assim o desconhecimento sobre a sua execução: “O apuramento da despesa fiscal deste regime implica a reliquidação do imposto, sendo que ainda não foi possível implementar este processo, razão pela qual não temos a quantificação desta despesa/impacto;”. Acreditando que no desenho da medida foi certamente recolhida a informação necessária para prever o impacto anunciado com grande destaque público na altura, custa a compreender como é que, decorridos entretanto dois anos, permanece por implementar um processo que permita testar a qualidade da própria previsão do MF. Numa lógica integrada, o anúncio de uma medida como principal pelo Governo deveria ser acompanhada da implementação de um processo capaz de governar a medida e apurar tanto o seu efeito orçamental como o(s) resultado(s) extraorçamentais pretendidos. Assim, não se aprende com os eventuais erros na conceção das medidas, porque aparentemente ninguém acompanha a sua implementação.

**158. 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 revela pouco interesse em aprender com os ensinamentos do passado. Foi realçado as inovações promovidas, nos últimos dois anos, por parte do MF em incluir alguns elementos no relatório da CGE sobre a execução de medidas de política orçamental, no entanto, 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.

**159. Uma primeira sugestão da UTAO para melhorar a prestação de contas tem natureza contabilística e visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nas POE e nos PE.**

Tendo por base a experiência adquirida, nos anos de 2020 e 2021, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19, 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 em termos parecidos com os 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 real da execução das principais medidas de política orçamental.

**160. 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.** Ninguém é perfeito e todos podem aprender se conhecerem os erros ou insuficiências no desenho das medidas. Para isso, é claro, torna-se necessária uma cultura de exigência na prestação de contas e de abertura ao conhecimento por parte de quem lê e critica resultados. A UTAO concluiu há dias um estudo aprofundado 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:

*“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.

**161. 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.

- **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 noutra 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.”
- **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 extraorçamentais) 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.”

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

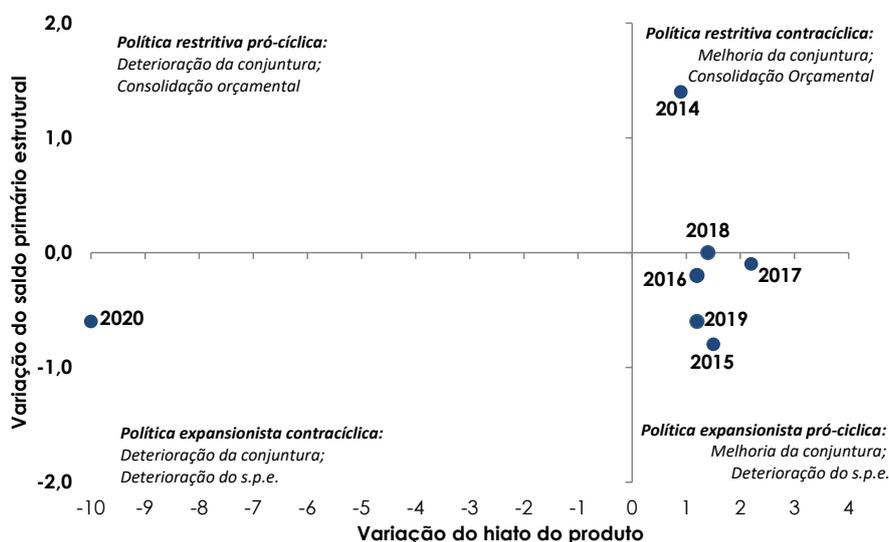
### 3.6 Orientação da política orçamental

**162. A política orçamental assumiu em 2020 uma orientação expansionista contracíclica, a qual teve como finalidade atenuar a deterioração da conjuntura económica provocada pela pandemia COVID-19.** Por definição, o saldo primário estrutural exclui a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes. Em 2020, assistiu-se a uma situação de emergência decorrente da pandemia COVID-19, materializando-se uma recessão económica muito acentuada, a qual determinou uma deterioração do saldo estrutural primário, visto que foram necessárias decisões que

afetaram negativamente a evolução da situação das finanças públicas (Gráfico 15). É de referir que a economia portuguesa passou de um hiato do produto positivo em 2019 (3,9 p.p. do produto potencial) para um hiato do produto negativo em 2020 (6,9 p.p.).<sup>20</sup> O saldo primário estrutural passou de 1,6% do produto potencial em 2019 para 1,0% em 2020. Contudo, é de salientar que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, e objeto de sucessivas revisões. Adicionalmente, os efeitos da pandemia COVID-19 no produto e no saldo orçamental são difíceis de quantificar em “tempo real”, o que origina dificuldades adicionais para aferir com exatidão as implicações do ciclo económico no saldo orçamental e a quantificação das medidas temporárias ou não-recorrentes.

**163. A natureza contracíclica da política orçamental adotada em 2020 deve ser interpretada tendo em consideração o enquadramento excecional da emergência decorrente da pandemia COVID-19.** Em março de 2020, os ministros das finanças dos Estados-Membros determinaram a ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) devido à grave recessão económica. Esta decisão permitiu um desvio temporário face à trajetória de ajustamento para o objetivo orçamental de médio prazo, desde que não colocasse em risco a sustentabilidade a médio prazo das finanças públicas.

**Gráfico 15 – 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.

<sup>20</sup> O hiato do produto positivo (negativo) num determinado ano significa que o PIB real observado é superior (inferior) ao produto potencial.

## 4 Execução orçamental em Contabilidade Pública

**164. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2020, apresentada na Conta Geral do Estado, na ótica da Contabilidade Pública.** Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2020, mostrando na Secção 4.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se alcançou até ao final de 2021 no respeitante às trajetórias de receita e despesa efetivas e de saldo global. A Secção 4.2 compara os resultados alcançados em 2020 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 4.3 compara a execução orçamental com os objetivos definidos nos referenciais anuais: o Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) e a 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ªAOE/2020). Finalmente, a Secção 4.4 apresenta os instrumentos de controlo centralizado da despesa no ano de 2020, tanto no respeitante à utilização das dotações orçamentais sob decisão discricionária do Ministério das Finanças (Subsecção 4.4.1), como as normas definidas na Lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental destinadas a reduzir a autonomia de gestão dos serviços e das empresas públicas (Subsecção 4.4.2). Nesta análise considerou-se a execução orçamental de 2019 (CGE/2019) e a execução orçamental de 2020 (CGE/2020), tomando como referenciais o Orçamento do Estado de 2020 (OE/2020) e a 2.ª Alteração ao Orçamento para 2020 (2.ªAOE/2020), ambos nas versões aprovadas pela AR. A análise apresentada privilegia a comparação com a 2.ªAOE/2020, que vigorou desde 24 de julho, e incorporou no seu cenário orçamental as profundas alterações que decorreram da pandemia COVID-19 (iniciada em março de 2020), estabelecendo objetivos mais realistas para o conjunto do ano. Devido à ocorrência de vários fatores, que em 2019 e 2020 limitam a comparabilidade dos agregados entre os dois anos, a análise neste capítulo tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2020 e pelos referenciais anuais. A Caixa 2, p. 69, explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio em análise. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2019 e 2020 no presente capítulo encontram-se ajustados. Não foram feitos ajustamentos referentes aos efeitos das medidas de destinadas 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 2019 e 2020 figuram a meio do capítulo — Tabela 14 e Tabela 15, nas pp. 68 e 69, respetivamente.

### 4.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2020

**165. Em 2020 o défice das AP em contabilidade pública foi 11 051M€ (– 5,5% do PIB) em termos ajustados, que compara com uma posição orçamental próxima do equilíbrio (– 0,3% do PIB) em 2109, refletindo os efeitos da pandemia COVID-19.** Em 2020, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 11 634 M€, que representa – 5,8% do PIB nominal e traduz um agravamento de 11 064 M€ (– 5,5 p.p. PIB) face a 2019. Em termos ajustados, o saldo foi – 11 051 M€ (– 5,5% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de – 10 388 M€ (– 5,2 p.p. PIB). O saldo primário ajustado situou-se em – 3455 M€, ascendendo a – 1,7% do PIB, o que representa um decréscimo homólogo de 10 879 M€ (– 5,2 p.p. PIB), da mesma ordem que o verificado no saldo global — Tabela 12 e Gráfico 16.

**166. 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 2021.** O Gráfico 16 evidencia as dinâmicas do saldo global e das receita e despesa efetivas entre 2014 e 2021. Entre 2014 e 2020 os dados correspondem ao desempenho orçamental observado nos relatórios anuais da CGE. A informação respeitante a 2021 corresponde à execução provisória, constante da Síntese de Execução Orçamental da DGO, publicada em 27 de janeiro de 2022.

**167. Numa perspetiva não ajustada, o défice de 11,6 mil M€ em 2020 reflete os efeitos da pandemia COVID-19 sobre as finanças públicas, traduzindo uma inversão acentuada da trajetória de consolidação orçamental de 6,6 mil M€ que se verificou entre 2014 e 2019.** Numa perspetiva não ajustada, o défice

orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 569 M€ em 2019, o que representa uma consolidação orçamental de 6557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao longo deste período, o crescimento da receita efetiva (Gráfico 17) superou o da despesa efetiva (Gráfico 18), possibilitando a melhoria do saldo. Em 2020, a pandemia de COVID-19, que deflagrou em Portugal em março, trouxe consigo alterações profundas na saúde, na sociedade e na economia. Nas finanças públicas, assistiu-se a uma inversão acentuada da trajetória de consolidação orçamental observada desde 2014. O défice de -11 634 M€ (-5,8% do PIB), apurado na CGE/2020, traduz uma posição orçamental mais desfavorável (-4507 M€; -1,7 p.p. do PIB) do que a observada em 2014, ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. No ano de 2021, o saldo (ainda provisório) da execução provisória situou-se em -8792 M€ (-4,2% do PIB), traduzindo uma recuperação de 2840 M€, ancorada num ritmo de crescimento da receita (+9,3%) superior ao da despesa (+5,2%) — Gráfico 16, Gráfico 17 e Gráfico 18.

**Gráfico 16 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2021**  
(em milhões de euros e percentagem)



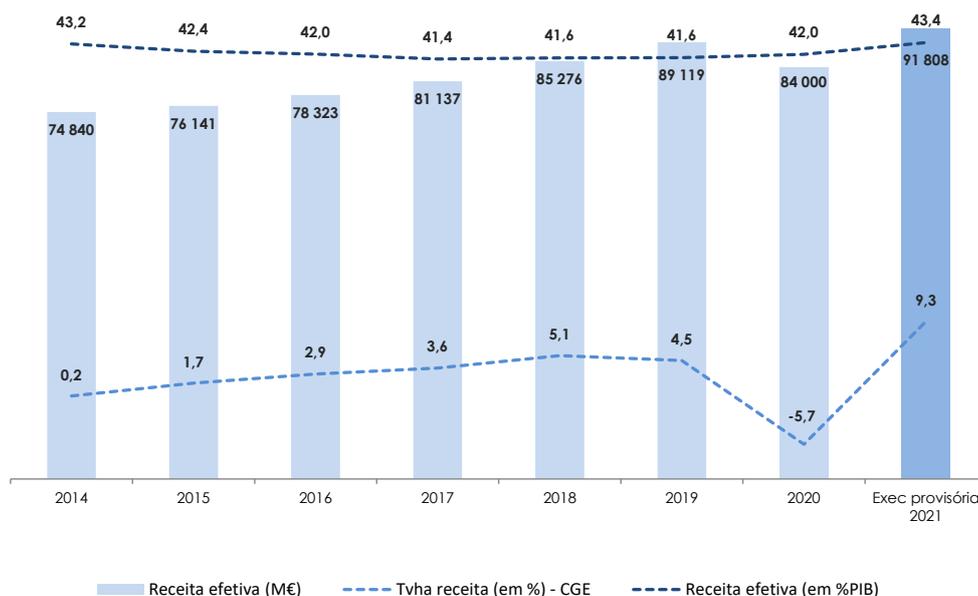
Fontes: CGE/2014 a 2020, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. A série temporal 2014–2020, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. A informação provisória do ano de 2021, no painel da direita, também se apresenta não ajustada. Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2019–2020, no painel central, em análise aprofundada nesta publicação. (ii) A informação para 2021 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 2022.

**Tabela 12 – Saldo global das Administrações Públicas em 2019 e 2020**  
(em milhões de euros)

	CGE/2019		OE/2020		2.ªAOE		CGE/2020		Variação CGE 2019-2020		Desvio OE/2020		Desvio 2.ªAOE/2020	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
<b>Saldo global</b>	-569	-0,3	-2 028	-1,0	-13 675	-6,8	-11 634	-5,8	-11 064	-5,5	-9 606	-4,8	2 042	1,0
<b>Ajustamentos</b>	-93	0,0	-327	-0,2	-327	-0,2	583	0,3	676	0,3	910	0,5	910	0,5
<b>Saldo global ajustado</b>	-662	-0,3	-2 355	-1,2	-14 003	-7,0	-11 051	-5,5	-10 388	-5,2	-8 696	-4,3	2 952	1,5
<b>Saldo primário</b>	7 517	3,5	5 960	3,0	-5 752	-2,9	-4 038	-2,0	-11 555	-5,5	-9 998	-5,0	1 714	0,9
<b>Saldo primário ajustado</b>	7 424	3,5	5 633	2,8	-6 080	-3,0	-3 455	-1,7	-10 879	-5,2	-9 088	-4,5	2 624	1,3

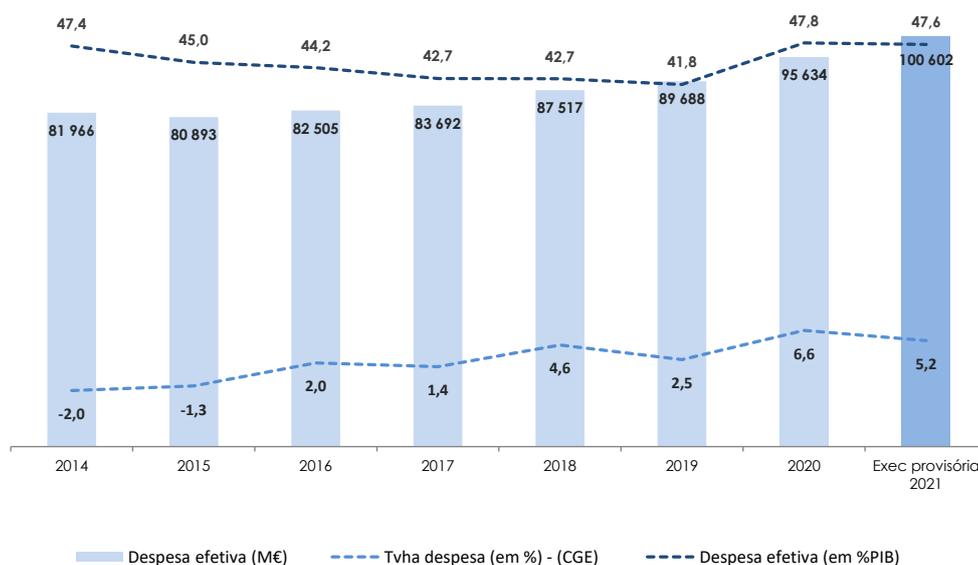
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2019 consta de Ministério das Finanças (2020), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 24. (ii) Os valores apresentados para OE/2020 e a 2.ªAOE/2020 são os que resultam da conta previsional da AP subjacente à Lei do OE/2020 e Lei da 2.ªAOE/2020, tal como aprovadas pela Assembleia da República. (iii) A informação relativa à CGE/2020 consta de Ministério das Finanças (2021), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 24. (iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 69.

**Gráfico 17 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2021**  
(em milhões de euros e em 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 18 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2021**  
(em milhões de euros e em 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.

## 4.2 Comparação com 2019 e orçamentos aprovados para 2020

**168. No ano de 2020 apenas o subsector da Segurança Social registou uma posição orçamental excedentária, encontrando-se os restantes deficitários. O subsector Estado registou o maior impacto da pandemia na execução orçamental, respondendo por 83% da quebra anual no saldo consolidado do sector das AP.** Numa abordagem por subsectores, o saldo global ajustado de – 11 051 M€ teve origem nos défices do Estado (– 12 341 M€), Serviços e Fundos Autónomos (– 375 M€) e Administrações Subnacionais (– 151 M€), apenas parcialmente atenuado pelo excedente da Segurança Social (1816 M€). O subsector Estado tem um peso de 83,4% na degradação anual da posição orçamental, uma vez que regista uma parte importante dos efeitos do funcionamento dos estabilizadores automáticos (por exemplo, a quebra

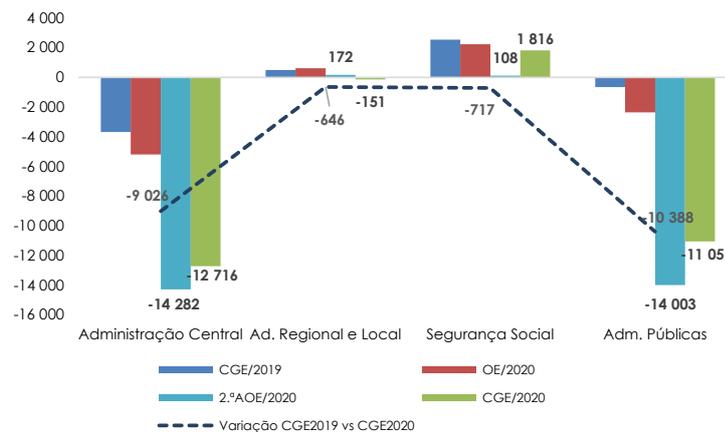
de receita fiscal) e do impacto direto das medidas de política COVID-19 (Tabela 4). O subsector da Segurança Social congrega uma parte importante das medidas de apoio ao emprego e rendimento das famílias, sendo responsável pela execução de cerca de 89,0% da despesa com transferências correntes das medidas de política COVID-19 (Tabela 4), mas o Estado encontra-se legalmente obrigado a financiar estes efeitos. A conta da Segurança Social só deverá suportar os efeitos que decorrem do funcionamento dos estabilizadores automáticos, como, por exemplo, o aumento das prestações do subsídio de doença e subsídio de desemprego — Tabela 13, Tabela 15 e Gráfico 19.

**Tabela 13 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2019 e 2020, por subsector**  
(em milhões de euros)

	2019		2020		Variação		
	CGE	OE	2.ªAOE	CGE	CGE/2020 face CGE/2019	CGE/2020 face OE/2020	CGE/2020 face 2.ªAOE/2020
<b>Administração Central e Segurança Social</b>	<b>-1157</b>	<b>-2965</b>	<b>-14174</b>	<b>-10900</b>	<b>-9743</b>	<b>-7935</b>	<b>3275</b>
Estado	-3682	-5721	-14674	-12341	-8660	-6620	2333
Serviços e Fundos Autónomos	-9	521	392	-375	-366	-896	-767
Segurança Social	2534	2235	108	1816	-717	-419	1708
Administração Local e Regional	494	609	172	-151	-646	-760	-323
<b>Administrações Públicas</b>	<b>-662</b>	<b>-2355</b>	<b>-14003</b>	<b>-11051</b>	<b>-10388</b>	<b>-8696</b>	<b>2952</b>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2019 consta de Ministério das Finanças (2020), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2019, Vol. I, Quadro 24. (ii) A informação relativa à CGE/2020 consta de Ministério das Finanças (2021), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 24. (iii) Os valores encontram-se ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 69.

**Gráfico 19 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2019–2020**  
(em milhões de euros)



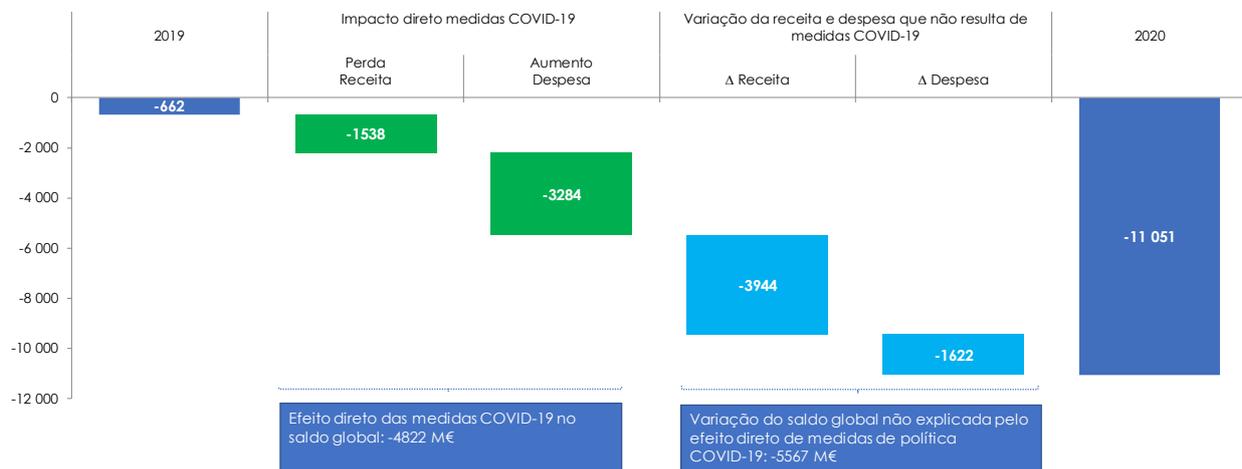
Fontes: Relatório CGE/2019 e 2020 e cálculos da UTAO.

**169. Em 2020 o saldo global ajustado das AP apresentou uma deterioração de 10 388 M€ face ao ano anterior, dos quais 4882 M€ com origem no efeito direto das medidas de política COVID-19. A variação remanescente (- 5567 M€) traduz o funcionamento dos estabilizadores automáticos, os efeitos induzidos e indiretos das medidas de política COVID-19 e outros efeitos que não são atribuíveis à pandemia.** Numa perspetiva ajustada, o saldo global em 2020 situou-se em - 11 051 M€, um recuo homólogo de 10 388 M€, com origem na diminuição da receita (- 5482 M€; - 6,1%) e aumento da despesa (+ 4907 M€; + 5,5%). O Gráfico 20 decompõe a variação do saldo no biénio 2019–2020 e ajuda a perceber os efeitos nas contas públicas que decorrem da pandemia:

- No conjunto do ano, o efeito direto das medidas de política COVID-19 sobre o saldo global foi - 4822 M€, resultando do efeito cumulativo da perda de receita (- 1538 M€) e do aumento de despesa (+ 3284 M€), encontrando-se ilustrada nas barras verdes. O impacto direto destas medidas teve um peso de 28,0% no recuo anual da cobrança de receita e representou 66,9% do acréscimo da despesa ("Por memória" da Tabela 4 e Tabela 14). O Capítulo 2 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 no ano de 2020;

- A variação do saldo sem o efeito direto destas foi – 5567 M€, com origem na quebra de receita (3944 M€) e no acréscimo de despesa (1622 M€), evidenciada nas barras azul turquesa. Esta parcela da variação também reflete o impacto da pandemia nas contas públicas, transmitido por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos e do efeito induzido das medidas de política COVID-19, que se encontram desenvolvidos no parágrafo 109, p.33 deste relatório.<sup>21</sup> Finalmente traduz ainda impactos que não decorrem da pandemia, como por exemplo a atualização anual dos salários na Administração Pública.

**Gráfico 20 – Impacto das medidas COVID-19 na variação anual do saldo global (ajustado) 2019–2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

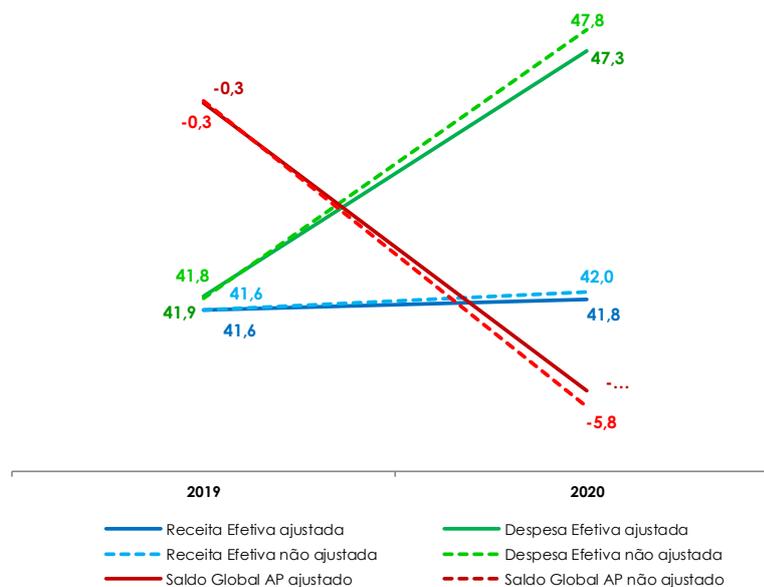


Fontes: CGE/2020, Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO (vide Tabela 2, p. 25). Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

**170. Em 2020 a quebra da receita e o aumento da despesa conduziram ao agravamento do saldo global, assistindo-se a um aumento do peso das AP na economia, mais notório na despesa.** Em 2020 a execução orçamental em termos ajustados foi onerada pelo crescimento da despesa (4907 M€; + 5,5%) e pelo recuo da receita (- 5482 M€; - 6,1%), resultando na degradação do saldo global em 5,2 p.p.(- 10 388 M€). Aos efeitos da variação nominal dos agregados acresceu a diminuição do PIB nominal (- 6,7% a preços correntes para o conjunto do ano), conduzindo a um aumento do peso das AP na economia: 0,2 p.p. na receita e 5,4 p.p. na despesa — Gráfico 21. O sentido da variação é idêntico em termos não ajustados (Gráfico 17 e Gráfico 18).

<sup>21</sup> A UTAO vem acompanhando os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre as finanças públicas ao longo do ano de 2020, destacando-se neste âmbito a Coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública. Para uma explicação dos reflexos da pandemia sobre a economia e dos efeitos das medidas de políticas públicas destinadas a combater os malefícios, vide “Evolução Orçamental: janeiro a março 2020”, [Relatório UTAO n.º 11/2020](#). Para análise mais detalhada do impacto direto das medidas de política COVID-19 sobre a execução orçamental, vide Capítulo 2 deste relatório.

**Gráfico 21 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2019 e 2020**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**171. A receita decresceu 6,1%, resultando da evolução da generalidade das rubricas, com exceção das contribuições para regimes de proteção social, que se mantiveram constantes. O maior recuo vem dos impostos indiretos, com origem no ciclo económico, enquanto nos impostos diretos o recuo foi determinado pelas medidas de política COVID-19.** Em 2020 a cobrança de receita efetiva ascendeu a 83 664 M€, situando-se 5482 M€ abaixo do alcançado no período homólogo, traduzindo um decréscimo de 6,1% (Tabela 14). O efeito direto das medidas de política COVID-19 sobre este agregado foi – 1,8% (– 1538 M€), encontrando-se detalhado na Secção 2.1 deste relatório — dados em “Por memória” da Tabela 4 e Tabela 5 originam as barras verdes no Gráfico 20. Excluindo este efeito, o recuo da receita reduz-se para 4,3%. Para este resultado contribuiu a generalidade das rubricas da receita, com exceção das contribuições para regimes de proteção social, que mantiveram o valor de 2019, não obstante o impacto das medidas de política COVID-19: perda definitiva de 517 M€ associada à medida de isenção temporária de contribuições sociais (medida 25 da Tabela 4) e diferimento de 110 M€ em dezembro de 2020 (medida 27 da Tabela 4). O Gráfico 22 evidencia os contributos para a variação homóloga das rubricas da receita. Em sentido oposto, destaca-se o recuo da tributação indireta (– 2,9 p.p.), sobretudo do IVA, cuja cobrança é influenciada pelo ciclo económico, designadamente pela evolução do consumo privado. A cobrança deste imposto também se encontra prejudicada pelo diferimento de 75 M€, no contexto das medidas de política COVID-19 (medida 21 da Tabela 4). As “Outras receitas correntes” (– 1,8 p.p.) agregam rubricas sensíveis aos efeitos da paralisação económica e distanciamento social necessários ao combate da pandemia: taxas, multas e outras penalidades e vendas de bens e serviços correntes. O recuo dos impostos diretos (– 0,9 p.p.; – 797 M€) é maioritariamente explicado pela medida de redução extraordinária dos pagamentos por conta de IRC (– 695 M€, medida 23 da Tabela 4). As receitas de capital (– 0,6 p.p.) foram prejudicadas pela evolução dos rendimentos de propriedade: diminuição dos dividendos do Banco de Portugal (– 30 M€) e não distribuição de dividendos da Caixa Geral de Depósitos em 2020<sup>22</sup>.

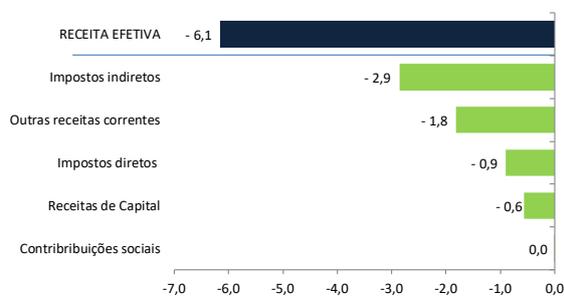
**172. A evolução global da receita foi penalizada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos num ciclo económico descendente e pelos efeitos direto e indireto das medidas de política COVID-19,**

<sup>22</sup> Em 2020, por uma questão de prudência, existiram restrições legais do BCE à distribuição de dividendos pelo sector da banca.

**mas beneficiou dos efeitos induzidos destas medidas que não se encontram quantificados.** Deve notar-se que a evolução global da receita resulta de efeitos de sinal contrário das medidas de política COVID-19: o decréscimo da cobrança que resulta do impacto direto destas medidas (1 558 M€) foi parcialmente atenuado pelas transferências da UE (- 20 M€) para financiamento das mesmas (vide parágrafo 94 e Tabela 1). Mas não se encontram quantificados os efeitos induzidos das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, que se transmitem diretamente ao mercado de trabalho, afetando o nível do emprego e, em certa medida, as remunerações. No mercado de trabalho, assistiu-se a uma quebra de 2,0% no emprego<sup>23</sup> para o conjunto do ano de 2020 e ao aumento anual das remunerações mensais brutas por trabalhador de 2,9%.<sup>24</sup> A evolução relativamente benévola do emprego e o aumento das remunerações encontra-se na base da receita de contribuições sociais e impostos diretos, explicando, ainda que parcialmente, a evolução favorável observada ao longo do ano: a receita de contribuições sociais manteve-se inalterada e a receita de IRS cresceu 3,0% face a 2019 (Quadro 35 no relatório do MF com a CGE/2020).

**173. A despesa efetiva cresceu 5,5%, refletindo o reforço do papel das AP no combate à pandemia, tanto no domínio da saúde como no apoio à economia. O aumento concentrou-se na rubrica de transferências correntes. Em sentido oposto, menção para as poupanças com juros e as “Outras despesas correntes”.** A despesa efetiva situou-se em 94 715 M€, refletindo um aumento de 5,5% (+ 4907 M€), com um contributo de 3,5 p.p. (3284 M€) do impacto direto das medidas de política COVID-19. Estas encontram-se abordadas com maior detalhe na Secção 2.1 deste relatório — “Por memória” da Tabela 4 e Tabela 14). O acréscimo de despesa concentrou-se na rubrica de transferências correntes (3,8 p.p.), despesas com o pessoal (1,0 p.p.) e subsídios (0,6 p.p.). Estas rubricas registam as medidas de apoio ao emprego (1691 M€) e de proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço dos sistemas de proteção social (375 M€), o acréscimo de despesa no SNS para fazer face às necessidades acrescidas na saúde (952 M€), entre outros (249 M€) — Tabela 4. Apenas decrescem as “Outras receitas correntes” (- 0,3 p.p.) e a despesa com juros (- 0,5 p.p.) — Gráfico 23.

**Gráfico 22 – Contributos para a variação da receita efetiva**  
(face a 2019, em pontos percentuais)



**Gráfico 23 – Contributos para a variação da despesa efetiva**  
(face a 2019, em pontos percentuais)



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 14.

### 4.3 Desvios face aos referenciais anuais

**174. Esta secção analisa os desvios observados na execução face aos referenciais anuais, que em 2020 foram o OE/2020 e a 2.ªAOE/2020, privilegiando-se comparações com os objetivos mais realistas da 2.ªAOE/2020.** O OE/2020 foi aprovado a 6 de fevereiro de 2020 e entrou em vigor a 1 de abril. Não podia considerar as profundas alterações decorrentes da pandemia COVID-19, que deflagrou em Portugal em março de 2020. A 2.ª AOE/2020, que vigorou a partir de 24 de julho, incorporou estes efeitos no seu cenário orçamental, estabelecendo objetivos mais realistas para o conjunto do ano. Deve ressaltar-se

<sup>23</sup> Estatísticas do Emprego, 4.º trimestre 2020, INE, acessido a 15 de março de 2022.

<sup>24</sup> Estatísticas do Emprego, INE, acessido a 15 de março de 2022.

que as previsões subjacentes foram realizadas em junho de 2020, num contexto de elevada incerteza quanto à evolução da crise na saúde e na economia. Na análise dos parágrafos seguintes privilegia-se a comparação com a 2.ªAOE/2020.

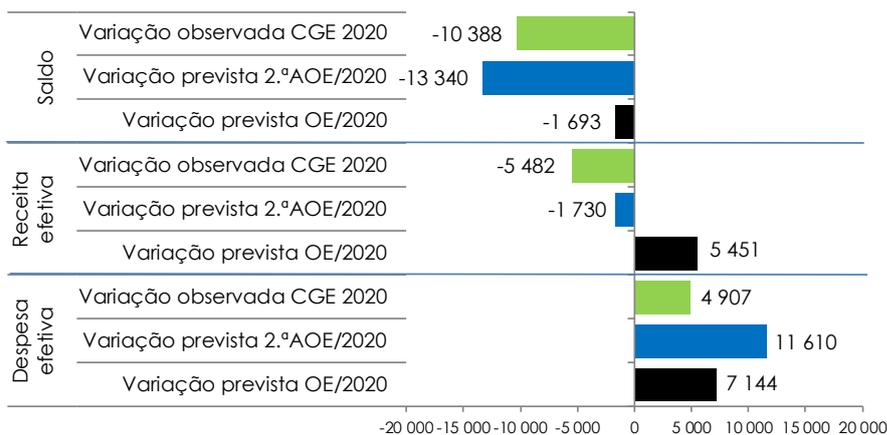
**175. Em 2020, o défice apurado na CGE representa uma deterioração significativa face ao cenário pré-pandemia, refletido nos objetivos do OE/2020, mas traduz uma posição orçamental mais favorável do que a antecipada na 2.ªAOE/2020.** Em termos não ajustados, o saldo global apurado na CGE de 2020 foi – 11 634 M€. Quando ajustado dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2019–2020, o saldo global situou-se em – 11 051 M€, traduzindo um desvio de – 8696 M€ face ao objetivo do OE/2020 (– 2080 M€). No entanto, este resultado encontra-se acima do antecipado na 2.ª AOE/2020 (– 14 003 M€), com um desvio de + 2952 M€, devendo ressaltar-se que as previsões da 2.ª AOE/2020 foram elaboradas em junho, num contexto de elevada incerteza — Tabela 14 e Tabela 15.

**176. A análise dos desvios da execução face à previsão na 2.ªAOE/2020 encontra correspondência com padrões recorrentes deste previsor: o maior erro de previsão encontra-se na componente não fiscal e não contributiva da receita, com uma subexecução de 5 mil M€, parcialmente compensada pela evolução favorável da receita fiscal e contributiva (+1,7 mil M€). A despesa permanece globalmente subexecutada em 7 mil M€, o que permite uma melhoria do saldo global face ao objetivo.** O saldo global de – 11 051 M€ tem subjacente uma quebra na receita de 5482 M€ (– 6,1%) e um aumento na despesa de 4907 M€ (+ 5,5%). Numa análise face aos referenciais, ilustrada no Gráfico 24, o decréscimo da receita cobrada contrasta com o aumento previsto no OE/2020, situando-se também aquém do objetivo revisto pela 2.ªAOE/2020. Na despesa, o incremento foi inferior ao previsto em ambos os referenciais. A evolução das variáveis orçamentais face aos objetivos revistos, na 2.ªAOE/2020, insere-se no padrão anteriormente identificado pela UTAO: sobreorçamentação da receita e da despesa, mas no decurso da execução a contenção na despesa permite acomodar a subexecução da receita e melhorar o saldo global, que apresenta um desvio favorável de 2952 M€. O Gráfico 25 apresenta os contributos nominais de cada rubrica para o desvio total, cuja análise também encontra correspondência em padrões anteriores: os maiores erros de previsão situam-se do lado da receita, com uma subexecução marcada da componente não fiscal e não contributiva, parcialmente compensada pela evolução da receita fiscal e contributiva, que se situa acima do previsto. A despesa permanece subexecutada. Numa análise mais detalhada, constata-se que:

- Na despesa, a generalidade das rubricas acabou o ano abaixo do previsto, com um desvio total de 7002 M€, estando os desvios mais significativos na aquisição de bens e serviços (+1658 M€) e nas “Outras despesas correntes” (+ 1447 M€);
  - Apenas as despesas com o pessoal (– 352 M€) e as transferências de capital (– 22 M€) apresentaram uma execução superior ao objetivo;
- Na receita, o desvio de – 5304 M€ foi determinado pela subexecução de “Outras receitas correntes” (– 3508 M€) e “Receitas de capital” (– 1797 M€). A 2.ªAOE/2020 previu um aumento de 14,9% para a componente “Outras receitas correntes”, que se revelou excessivamente otimista, assente na expectativa de aumento de transferências comunitárias para os programas orçamentais P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e P016—Saúde e para o IEFPP, que foram inferiores ao previsto. Convém também referir que esta componente agrega rubricas sensíveis aos efeitos da paralisação económica, como as taxas, multas e outras penalidades e as vendas de bens e serviços. A componente não fiscal e não contributiva da receita apresenta o erro mais significativo de previsão, constituindo estes os maiores desvios nominais;
  - A componente fiscal e contributiva situou-se globalmente acima do previsto (1761 M€), com destaque para a receita de contribuições sociais (1237 M€).

**Gráfico 24 – Variações anuais do saldo, receita e despesa ajustadas: execução CGE/2020, OE/2020 e 2.ºAOE/2020**

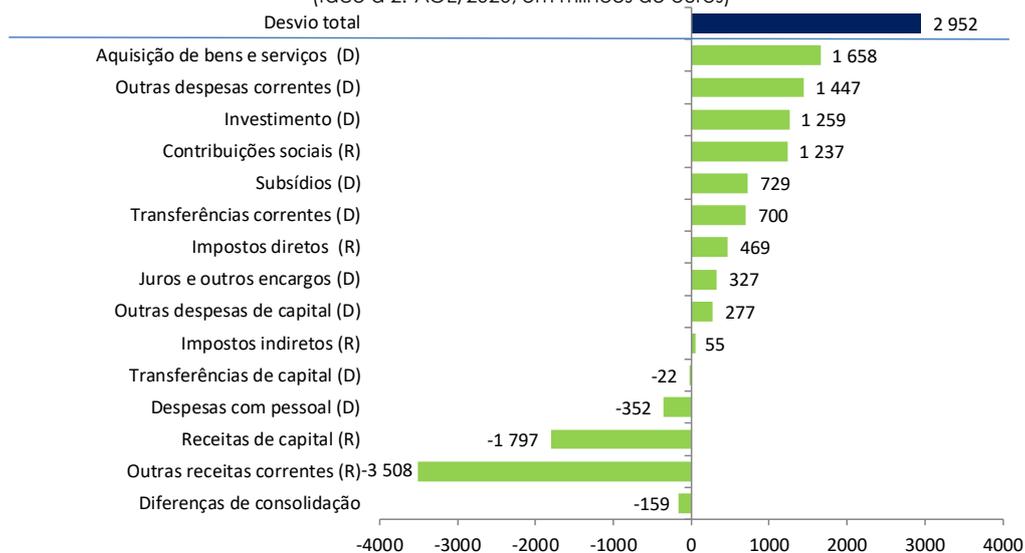
(face à CGE/2019, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 14 e da Tabela 15. (ii) A variação prevista no OE/2020 e na 2.ºAOE/2020 constitui a diferença entre a previsão para a receita e a despesa, constantes da conta previsional das AP subjacentes ao OE/2020 e à 2.ºAOE/2020 aprovados, e o valor observado para cada uma destas variáveis na CGE/2019; (iii) A variação observada na CGE/2020 corresponde à diferença entre o valor de fecho para a receita e a despesa na CGE/2020 e na CGE/2019.

**Gráfico 25 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face à 2.ºAOE/2020**

(face à 2.ºAOE/2020, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) 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. (ii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 2952 M€) devido ao contributo da reafectação da dotação provisional (630 M€).

**Tabela 14 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados**  
(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro					Referenciais anuais								Grau execução		Desvio	
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE 2020	2.ªAOE 2020	VH OE/2020		Contributo p.p.	VH 2.ªAOE/2020		OE 2020	2.ªAOE 2020	OE 2020	2.ªAOE 2020	
	2019	2020	M€	%				M€	%		M€	%					
<b>RECEITA CORRENTE</b>	86 964	81 979	-4 986	-5,7	-5,6	91 215	83 934	4 251	4,9	4,8	-3 031	-3,5	-3,4	89,9	97,7	-9 236	-1 955
Impostos diretos	23 600	22 804	-797	-3,4	-0,9	24 433	22 334	833	3,5	0,9	-1 266	-5,4	-1,4	93,3	102,1	-1 630	469
Impostos indiretos	28 247	25 698	-2 549	-9,0	-2,9	28 926	25 643	679	2,4	0,8	-2 604	-9,2	-2,9	88,8	100,2	-3 227	55
Contribuições sociais	22 413	22 399	-14	-0,1	0,0	23 467	21 163	1 053	4,7	1,2	-1 250	-5,6	-1,4	95,5	105,8	-1 067	1 237
Outras receitas correntes	12 676	11 057	-1 619	-12,8	-1,8	14 389	14 565	1 713	13,5	1,9	1 889	14,9	2,1	76,8	75,9	-3 331	-3 508
Diferenças de consolidação	28	20			0,0	1	228										
<b>DESPESA CORRENTE</b>	83 705	87 982	4 277	5,1	4,8	88 863	93 119	5 159	6,2	5,7	9 414	11,2	10,5	99,0	94,5	-881	-5 137
Consumo público	35 959	36 762	803	2,2	0,9	38 756	39 515	2 797	7,8	3,1	3 556	9,9	4,0	94,9	93,0	-1 994	-2 753
Despesas com pessoal	21 576	22 467	890	4,1	1,0	22 115	22 115	539	2,5	0,6	539	2,5	0,6	101,6	101,6	352	352
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 383	14 296	-87	-0,6	-0,1	16 641	17 400	2 258	15,7	2,5	3 017	21,0	3,4	85,9	82,2	-2 345	-3 104
Aquisição de bens e serviços	13 274	13 492	218	1,6	0,2	14 408	15 150	1 134	8,5	1,3	1 876	14,1	2,1	93,6	89,1	-916	-1 658
Outras despesas correntes	1 109	804	-306	-27,5	-0,3	2 233	2 250	1 123	101,3	1,3	1 141	102,9	1,3	36,0	35,7	-1 429	-1 447
Subsídios	1 148	1 668	519	45,2	0,6	1 652	2 927	503	43,8	0,6	1 249	108,7	1,4	101,0	69,6	16	-729
Juros e outros encargos	8 086	7 596	-491	-6,1	-0,5	7 988	7 923	-98	-1,2	-0,1	-163	-2,0	-0,2	95,1	95,9	-392	-327
Transferências correntes	38 473	41 906	3 433	8,9	3,8	39 916	42 607	1 443	3,8	1,6	4 134	10,7	4,6	105,0	98,4	1 990	-700
Dotação provisional	330	506				330	630										
Diferenças de consolidação	37	49				221	47										
<b>SALDO CORRENTE</b>	3 260	-6 003	-9 263			2 352	-9 185	-908			-12 445					-8 355	3 182
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	2 182	1 685	-496	-22,7	-0,6	3 382	3 482	1 200	55,0	1,3	1 300	59,6	1,5	49,8	48,4	-1 697	-1 797
Diferenças de consolidação	8	5				0	0										
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	6 104	6 733	629	10,3	0,7	8 089	8 299	1 985	32,5	2,2	2 196	36,0	2,4	83,2	81,1	-1 356	-1 566
Investimento	4 826	5 188	362	7,5	0,4	6 235	6 447	1 409	29,2	1,6	1 621	33,6	1,8	83,2	80,5	-1 047	-1 259
Transferências de capital	1 198	1 423	225	18,8	0,3	1 403	1 401	205	17,1	0,2	204	17,0	0,2	101,5	101,6	20	22
Outras despesas de capital	55	98	42	76,5	0,0	375	375	320	578,0	0,4	320	578,0	0,4	26,0	26,0	-277	-277
Diferenças de consolidação	24	24				76	76										
<b>RECEITA EFETIVA</b>	89 146	83 664	-5 482	-6,1	-6,1	94 597	87 415	5 451	6,1	6,1	-1 730	-1,9	-1,9	88,4	95,7	-10 933	-3 752
<b>DESPESA EFETIVA</b>	89 808	94 715	4 907	5,5	5,5	96 952	101 418	7 144	8,0	8,0	11 610	12,9	12,9	97,7	93,4	-2 237	-6 703
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-662</b>	<b>-11 051</b>	<b>-10 388</b>			<b>-2 355</b>	<b>-14 003</b>	<b>-1 693</b>			<b>-13 340</b>					<b>-8 696</b>	<b>2 952</b>
<i>Por memória:</i>																	
Receita fiscal	51 847	48 502	-3 345	-6,5	-3,8	53 359	47 978	1 511	2,9	1,7	-3 870	-7,5	-4,3	90,9	101,1	-4 857	524
Contribuições Sociais	22 413	22 399	-14	-0,1	0,0	23 467	21 163	1 053	4,7	1,2	-1 250	-5,6	-1,4	95,5	105,8	-1 067	1 237
Despesa corrente primária	75 618	80 386	4 768	6,3	5,3	80 875	85 196	5 257	7,0	5,9	9 577	12,7	10,7	99,4	94,4	-489	-4 810

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/2019 consta da Conta Geral do Estado — 2019, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iii) 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. (iv) Os referenciais anuais são a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020) e da 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (2.ªAOE/2020). (v) O referencial anual 2020 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (330 M€ no OE/2020 e 630 M€ na 2.ª AOE/2020), bem como o montante da reserva orçamental (515 M€). (vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2018. (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, o 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 15 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2019		2020				Var. 2019/2020		Tx. Cresc. 2.ªAOE 2020 inicial (%)		
	Execução	% PIB	2.ªAOE 2020		Grau de execução (%)	Desvios de execução	Variação homóloga	Tvh (%)			
			% PIB	Execução						% PIB	(4)=(3)/(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(1)			
<b>Administrações Públicas</b>											
Receita efetiva	89 119	41,6	87 627	43,8	84 000	42,0	95,9	-3 627	-5 118	-5,7	-1,7
Despesa efetiva	89 688	41,8	101 303	50,6	95 634	47,8	94,4	-5 668	5 946	6,6	12,9
Saldo global	-569	-0,3	-13 675	-6,8	-11 634	-5,8	:	2 042	-11 064	:	:
Receita efetiva ajustada	89 146	41,6	87 415	43,7	83 664	41,8	95,7	-3 752	-5 482	-6,1	-1,9
Despesa efetiva ajustada	89 808	41,9	101 418	50,7	94 715	47,3	93,4	-6 703	4 907	5,5	12,9
Saldo global ajustado	-662	-0,3	-14 003	-7,0	-11 051	-5,5	:	2 952	-10 388	:	:
<b>Administração Central e Segurança Social</b>											
Receita efetiva	81 401	38,0	80 054	40,0	77 150	38,6	96,4	-2 904	-4 250	-5,2	-1,7
Despesa efetiva	82 407	38,4	93 901	46,9	88 633	44,3	94,4	-5 269	6 226	7,6	13,9
Saldo global	-1 007	-0,5	-13 847	-6,9	-11 483	-5,7	:	2 365	-10 476	:	:
Receita efetiva ajustada	81 172	37,9	79 393	39,7	76 558	38,3	96,4	-2 834	-4 613	-5,7	-2,2
Despesa efetiva ajustada	82 328	38,4	93 567	46,8	87 458	43,7	93,5	-6 109	5 130	6,2	13,7
Saldo global ajustado	-1 157	-0,5	-14 174	-7,1	-10 900	-5,4	:	3 275	-9 743	:	:
<b>Estado</b>											
Receita efetiva	49 938	23,3	47 101	23,5	46 755	23,4	99,3	-347	-3 184	-6,4	-5,7
Despesa efetiva	53 878	25,1	61 943	31,0	58 959	29,5	95,2	-2 984	5 081	9,4	15,0
Saldo global	-3 940	-1,8	-14 842	-7,4	-12 204	-6,1	:	2 638	-8 265	:	:
Receita efetiva ajustada	49 998	23,3	46 934	23,5	46 478	23,2	99,0	-456	-3 519	-7,0	-6,1
Despesa efetiva ajustada	53 679	25,0	61 609	30,8	58 819	29,4	95,5	-2 790	5 140	9,6	14,8
Saldo global ajustado	-3 682	-1,7	-14 674	-7,3	-12 341	-6,2	:	2 333	-8 660	:	:
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>											
Receita efetiva	32 952	15,4	38 013	19,0	34 274	17,1	90,2	-3 738	1 322	4,0	15,4
Despesa efetiva	32 841	15,3	37 620	18,8	35 684	17,8	94,9	-1 936	2 843	8,7	14,6
Saldo global	111	0,1	392	0,2	-1 410	-0,7	:	-1 802	-1 521	:	:
Receita efetiva ajustada	32 952	15,4	38 013	19,0	34 274	17,1	90,2	-3 738	1 322	4,0	15,4
Despesa efetiva ajustada	32 961	15,4	37 620	18,8	34 649	17,3	92,1	-2 971	1 688	5,1	14,1
Saldo global ajustado	-9	0,0	392	0,2	-375	-0,2	:	-767	-366	:	:
<b>Segurança Social</b>											
Receita efetiva	29 511	13,8	31 955	16,0	32 146	16,1	100,6	191	2 634	8,9	8,3
Despesa efetiva	26 690	12,5	31 352	15,7	30 014	15,0	95,7	-1 337	3 325	12,5	17,5
Saldo global	2 822	1,3	603	0,3	2 131,5	1,1	:	1 529	-690	:	:
Receita efetiva ajustada	29 223	13,6	31 459	15,7	31 830	15,9	101,2	371	2 607	8,9	7,7
Despesa efetiva ajustada	26 690	12,5	31 352	15,7	30 014	15,0	95,7	-1 337	3 325	12,5	17,5
Saldo global ajustado	2 534	1,2	108	0,1	1 816	0,9	:	1 708	-717	:	:
<b>Administração Local e Regional</b>											
Receita efetiva	11 860	5,5	7 573	3,8	11 517	5,8	152,1	3 944	-343	-2,9	-36,1
Despesa efetiva	11 423	5,3	7 401	3,7	11 668	5,8	157,7	4 267	245	2,1	-35,2
Saldo global	437	0,2	172	0,1	-151	-0,1	:	-323	-588	:	:
Receita efetiva ajustada	11 860	5,5	7 573	3,8	11 517	5,8	152,1	3 944	-343	-2,9	-36,1
Despesa efetiva ajustada	11 365	5,3	7 401	3,7	11 668	5,8	157,7	4 267	303	2,7	-34,9
Saldo global ajustado	494	0,2	172	0,1	-151	-0,1	:	-323	-646	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2018 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (ii) A informação relativa à CGE/2019 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2019, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 24. (iii) O orçamento para 2019 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2019. (iv) A taxa de crescimento implícita ao OE/2019 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2018. (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

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.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2019 e 2020, a UTAO identifica nesta caixa 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 2019 e 2020, a UTAO considerou os ajustamentos abaixo explicados.

**(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) e a Lei do OE/2019 (artigo 267.º) determinaram a consignação de 2% da receita de 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 transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo consolidado das AP, 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 em 2019 e 2020.** As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus. O recebimento tem lugar no ano  $t+1$ , enquanto o facto gerador se situa no ano  $t$ . O ajustamento pretende corrigir este desfasamento.

**(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) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2018** que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência da tolerância de ponto no último dia do ano, foi determinado, por despacho do SEAF, o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes ao ano de 2018 já no ano de 2019. Este efeito, a não ser expurgado, teria aumentado a receita de janeiro de 2019 por contrapartida de menor receita em dezembro de 2018. A operação de ajustamento, quantificada na tabela seguinte, consiste, precisamente, na redução da receita de janeiro de 2019 e no aumento, no mesmo valor, da receita de dezembro de 2018. O despacho do SEAF encontra-se disponível em [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho\\_SEAF\\_2018\\_12\\_27.aspx](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx).

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

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

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

**(8) Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI.** No OE/2020 encontram-se inscritas transferências para o FEFSS no montante de 282,7 M€ em 2020. No entanto, de acordo com a execução orçamental da Segurança Social de outubro de 2019 e o esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas (anexo do parecer do Tribunal de Contas à CGE/2018), constata-se que em outubro de 2019 foi transferido adicionalmente para o FEFSS a verba de 73 M€ relativa ao remanescente do AIMI cobrado em 2017, sendo que o OE/2020 estipula que este valor seria transferido durante o ano de 2020. Como tal, o montante previsto na rubrica de receita relativa ao Adicional ao IMI referente ao ano de 2020 é ajustada, retirando-se-lhe a verba já transferida em 2019. Na conta do subsector pagador, o Estado, é efetuado o ajustamento de contrapartida na despesa. Tratando-se de transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo consolidado das AP, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Estado e Segurança Social separadamente.

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

**(10) 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 2019 esta transferência foi registada como despesa de ativos financeiros e foi orçamentada no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020 da mesma forma. A transferência de 1035 M€ foi retirada da execução orçamental e considerada uma despesa de financiamento para que a rubrica de despesas de capital seja comparável no biénio 2019-2020.

**(12) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2020).** 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 despesa a 2020.

A tabela seguinte apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes do Ministério das Finanças.

**Ajustamentos ao saldo das Administrações Públicas**  
(milhões de euros)

		Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		OE/2020	2.ªAOE/2020
				2019	2020		
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-569</b>	<b>-11 634</b>	<b>-2 028</b>	<b>-13 675</b>
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-199	-182	-377	-377
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	199	182	377	377
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	30	-40	0	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-32	-60	-45	-45
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2018: ISP e Tabaco	(4)	Estado	Receita	-207	0	0	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto em 2019: ISP e Tabaco	(5)	Estado	Receita	167	-167	-167	-167
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2019 e pela DGTF em 2020	(6)	Estado	Receita	70	-70	0	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(7)	Seg. Social	Receita	-57	0	0	0
Alienação de imóveis da Segurança Social à Câmara Municipal de Lisboa	(8)	Adm.Local	Despesa	57	0	0	0
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(9)	Seg. Social	Receita	0	-73	-73	-73
Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI	(9)	Estado	Despesa	0	73	73	73
Efeito da alteração do modelo normativo contabilístico na CGA: despesa em pensões	(10)	SFA	Despesa	-120	0	0	0
Transferências do Fundo de Resolução para o Novo Banco	(11)	SFA	Despesa	0	1 035	0	0
Renda registada em despesa pelo Ministério da Defesa em 2021, mas que respeita a 2020	(12)	Estado	Despesa	0	-116	-116	-116
Efeito líquido dos ajustamentos				-93	583	-327	-327
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-662</b>	<b>-11 051</b>	<b>-2 355</b>	<b>-14 003</b>

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.

#### 4.4 Formas de controlo da despesa

**177. Esta secção aborda os dois tipos de instrumentos de política utilizados pelo MF para manter sob controlo a execução da despesa consolidada das AP.** Podem funcionar como proteção das metas da política orçamental contra riscos adversos, mas também tornam opaca as restrições orçamentais das entidades administrativas e empresariais, além de as colocar a produzir serviços à comunidade de modo ineficiente. A UTAO utiliza esta classificação de instrumentos:

- (i) **Instrumentos convencionais:** esta categoria, analisada na Subsecção 4.4.1, consiste no conjunto de dotações de despesa, inscritas na lei do Orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental, cuja autorização para execução se encontra sob decisão política discricionária do Ministério das Finanças. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental;
- (ii) **Instrumentos não convencionais:** consistem no conjunto de normas jurídicas, também presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que restringem o aumento da despesa com pessoal e aquisição de serviços, ao mesmo tempo que retiram competências de gestão corrente naqueles domínios aos gestores das empresas e dos serviços públicos e passam-nas para vários membros do Governo. Serão analisadas na Subsecção 4.4.2.

#### 4.4.1 Instrumentos convencionais

**178. Os instrumentos convencionais de controlo centralizado da despesa utilizados na gestão orçamental são os seguintes:**

- (i) A **dotação provisional** constitui o instrumento de gestão orçamental mais conhecido, destinando-se a fazer face a **despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**. Em sede de orçamentação encontra-se inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no programa orçamental das Finanças. No decurso da execução, a sua utilização é efetuada mediante alterações de reforço dos orçamentos sectoriais, em qualquer programa orçamental e em qualquer rubrica de despesa, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças.
- (ii) As **dotações centralizadas** foram introduzidas na prática orçamental em 2016 e constituem **verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental em vários sectores, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do MF sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental** e também a adequação das necessidades nesses fins específicos às disponibilidades em todos os momentos, sem comprometer a meta orçamental pretendida. O seu funcionamento é semelhante ao da dotação provisional, sendo inicialmente inscritas no programa das Finanças e operacionalizadas através de alterações de reforço dos orçamentos sectoriais. A sua utilização também se encontra condicionada à autorização pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças. A criação de dotações para fins específicos centralizadas em programa orçamental do Ministério das Finanças e a sua utilização enquanto instrumento de política orçamental contraria o princípio de especificação da despesa determinado pela LEO, uma vez que não se detalha em que programa orçamental se pretende realizar a despesa, tal como anteriormente notado pela UTAO — vide Parecer Técnico n.º 2/2017 e Relatório UTAO n.º 2/2020.<sup>25</sup>
- (iii) **As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas no orçamento de despesa aprovado pelo Parlamento, cujas regras são definidas na lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental. Traduzem-se na redução da dotação disponível das unidades orgânicas da AdC, constituindo uma obrigação legal de constituir poupanças forçadas, que em última instância impedem a realização da despesa por parte dessas unidades orgânicas.** A utilização destes montantes — descativação e libertação da reserva — está sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. Em termos de enquadramento, deve notar-se que o recurso a estes instrumentos de gestão orçamental centralizada, que permitem entravar a realização da despesa por parte dos serviços, não constitui uma particularidade deste período 2014–2020. A novidade residiu no aumento do montante cativado, que passou de cerca de 0,9% da despesa orçamentada nos anos de 2014 e 2015 para uma média de 1,5% entre 2016 e 2018.<sup>26</sup> A partir de maio de 2018 o Governo envia ao Parlamento informação trimestral sobre os valores cativos por programa e respetiva libertação, cuja obrigatoriedade se encontra prevista na LEO, sendo com a mesma periodicidade publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO.

**179. Esta subsecção concentra-se na utilização de cada um destes instrumentos e seus efeitos sobre a execução orçamental durante o ano de 2020.** Os leitores interessados em análises de médio prazo sobre este tema poderão encontrá-las nas apreciações finais da UTAO às propostas de OE para 2020 e 2021, disponíveis no Relatório UTAO n.º 2/2020, (Secção 12.4), de 22 de janeiro, e no Relatório UTAO n.º 25/2020,

<sup>25</sup> Este princípio encontra-se explicitado no n.º 1 do artigo 17.º do anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (a LEO): “As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social são estruturados em programas, por fontes de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico”.

<sup>26</sup> As cativações encontram-se previstas na Lei do OE e no DLEO, que densifica as regras da execução orçamental anual. Os cálculos são da UTAO, apresentados na sua apreciação à Proposta de Orçamento do Estado para 2020: Subsecção 12.4.1 do Relatório UTAO n.º 2/2020, de 22 de janeiro.

(Capítulo 11), de 11 de novembro, respetivamente. Ambas contam a evolução desde 2014 até ao ano da previsão orçamental a que cada uma respeita.

**180. No ano de 2020 as dotações sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 2686 M€ e representaram 2,7% do limite de despesa autorizado na 2.ªAOE/2020.** Os instrumentos de controlo da despesa sob controlo do MF no biénio 2019–2020 encontram-se detalhados na Tabela 16 e ilustrados no Gráfico 26. Em 2020 os instrumentos de gestão centralizada foram orçamentados por 2386 M€ no OE/2020, mas a 2.ªAOE/2020 reforçou a dotação provisional em 300 M€. O montante total sob gestão discricionária do MF passou para 2686 M€, o que representa 2,7% do limite de despesa efetiva aprovado (em termos ajustados), repartindo-se da seguinte forma:

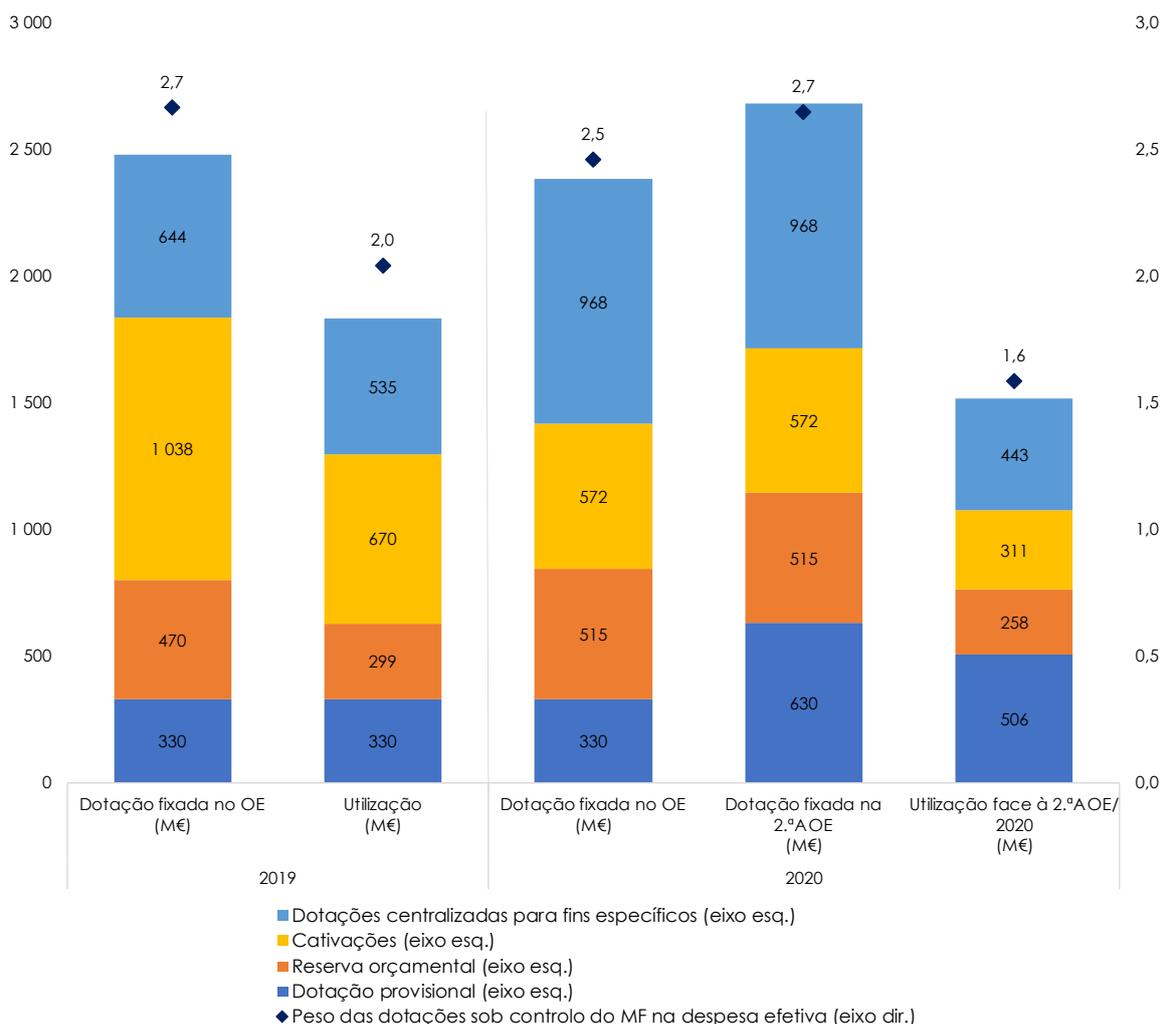
- (i) Dotações orçamentais inscritas no programa orçamental das Finanças, sob gestão discricionária do MF: dotação provisional (630 M€) e dotações centralizadas (968 M€), num total de 1598 M€, que representaram 59,5% do montante sob gestão;
- (ii) Cativações (572 M€) e reserva orçamental (515 M€), que reduzem a dotação disponível nos orçamentos de despesa, e em conjunto totalizaram 1087 M€, com um peso de 40,5%.

**181. Em 2020 assistiu-se a um aumento de dotação na generalidade dos instrumentos sob gestão do MF (203 M€). Apenas as cativações registaram um decréscimo, por não terem sido aplicados os cativos previstos no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO).** No ano de 2020, a dotação global de despesa autorizada pela AR, mas sujeita a autorização política subsequente por parte do MF, aumentou 203 M€ (8,2%), resultando de contributos de sinal contrário nos vários instrumentos: a dotação provisional, as dotações centralizadas e a reserva tiveram um incremento de 669 M€ (46,3%), mas as cativações impostas decresceram 359 M€ (-53,6%), não tendo sido aplicadas as cativações adicionais definidas no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) de 2019. No ano de 2020 não foi publicado DLEO. Embora se possa admitir a manutenção da validade em 2020 do DLEO de 2019, a UTAO não teve conhecimento da aplicação em 2020 das cativações previstas no diploma de 2019 e a evidência na base de dados SIGO não revela as subidas nas parcelas de cativações típicas em anos anteriores, após a entrada em vigor de um DLEO. A plausível não imposição desta segunda ronda de cativações em 2020 compreende-se à luz da enorme incerteza causada pela pandemia, ao longo de todo o exercício, sobre os meios financeiros necessários para operacionalizar rapidamente medidas de combate aos malefícios da COVID-19 na saúde e na economia.

**182. Em 2020 foram utilizados 1518 M€ de dotações de instrumentos de gestão centralizada, uma redução de 316 M€ face ao ano anterior, refletindo uma menor autorização para libertação da reserva, das cativações e para realização de despesa das dotações centralizadas.** A utilização dos instrumentos de gestão centralizada implica a autorização expressa do MF e consiste na libertação de dotação indisponível, no caso das cativações e reserva, ou no reforço do orçamento de qualquer programa com contrapartida na dotação provisional ou em dotações centralizadas. Em qualquer dos casos, traduz-se num aumento da dotação disponível. A redução na utilização na generalidade destes instrumentos contrasta com o aumento na sua orçamentação, com exceção da dotação provisional, reduzindo globalmente o grau de utilização de 73,9% em 2019 para 56,5% em 2020. A utilização da dotação provisional teve um incremento homólogo de 176 M€. As quantias utilizadas tiveram a seguinte distribuição por instrumento de controlo: 506 M€ (80,3%) em dotação provisional, 258 M€ em reserva orçamental, 311 M€ em cativações<sup>27</sup> e 443 M€ em dotações centralizadas para fins específicos. No seu conjunto representaram 1,6% da despesa efetiva em 2020, um decréscimo de 0,5 p.p. face ao ano anterior — Tabela 16.

<sup>27</sup> A utilização de uma cativação é conhecida pelo termo “descativação”.

**Gráfico 26 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2019–2020**  
(milhões de euros e percentagem)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2019 e da CGE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO (e é a soma destes dois valores que surge nas colunas "Dotação fixada no OE". São excluídos deste cálculo (e destas colunas) as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais efetuadas ao longo do ano que redundaram no reforço de rubricas sujeitas a cativação e que decorrem da aplicação do n.º 7 do artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro - OE/2019, mantida em vigor pelo artigo 3.º da Lei do OE/2020 (as cativações adicionais totalizam 31 M€ no ano de 2020, representando 5,4% das cativações iniciais). Tanto para as cativações iniciais como para as finais de 2020 utilizou-se como fonte a CGE/2020 (Relatório da CGE/2020, Volume 1, Tomo 1, Quadro 60). O valor das cativações iniciais do ano de 2019 aqui apresentado (1038 M€) difere do divulgado na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2020, publicada a 27 de fevereiro (1053 M€), que foi utilizado em relatórios anteriores da UTAO (Relatório UTAO n.º 2/2020, de 22 de janeiro). Aqui e em todo este documento, utilizam-se os valores do encerramento de contas. (ii) As colunas "Utilização" mostram o montante utilizado até final do ano. No respeitante às cativações, não foi possível à UTAO apurar qual do montante descativado respeita às cativações iniciais (572 M€) ou adicionais (31 M€). Tratando-se de um valor pouco representativo, assumiu-se que a descativação respeita à cativação inicial até ao seu limite. (iii) O valor inicial da reserva orçamental acima exibido é superior ao que consta do relatório da CGE/2020. Tal resulta do facto de o valor considerado pela UTAO ser o constante na base de dados orçamental SIGO e incluir todos os organismos da AdC, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

**Tabela 16 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2019–2020**  
(milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2019			2020				Variação homóloga			
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Dotação fixada na 2.ªAOE (M€)	Utilização face à 2.ªAOE/2020 (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação		Utilização	
								M€	%	M€	%
Dotação provisional	330	330	100,0	330	630	506	80,3	300	90,8	176	53,3
Reserva orçamental	470	299	63,6	515	515	258	50,1	45	9,6	-41	-13,8
Cativações	1 038	670	64,5	572	572	311	54,4	-466	-44,9	-359	-53,6
<b>Dotações centralizadas para fins específicos</b>	<b>644</b>	<b>535</b>	<b>83,0</b>	<b>968</b>	<b>968</b>	<b>443</b>	<b>45,7</b>	<b>325</b>	<b>50,4</b>	<b>-92</b>	<b>-17,2</b>
Contrapartida nacional	50	17	33,8	50	50	22	44,5	0	0,0	5	31,9
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos	400	352	88,0	690	690	235	34,1	290	72,5	-117	-33,2
Redução tarifária	104	104	100,0	139	139	139	100,0	35	33,3	35	33,3
Saúde	85	57	67,7	85	85	47	55,0	0	0,0	-11	-18,7
Orçamento participativo	5	4	83,6	5	5	0	0,0	0	0,0	-4	-100
<b>Total</b>	<b>2 482</b>	<b>1 833</b>	<b>73,9</b>	<b>2 386</b>	<b>2 686</b>	<b>1 518</b>	<b>56,5</b>	<b>203</b>	<b>8,2</b>	<b>-316</b>	<b>-17,2</b>

**Por memória**

1. Despesa efetiva (M€)	93 021	89 688		96 837	101 303	95 634
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,7	2,0		2,5	2,7	1,6
3. Dotações não utilizadas (M€)		649				1 168
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		26,1				43,5
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)	-17,3			-3,9	8,2	
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos (%)	-34,8	-33,6		50,4	50,4	-17,2
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	25,9	29,2		40,6	36,1	29,2
8. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	42	37		24	21	
9. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	13	18		14	23	

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2019 e da CGE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO (e é a soma destes dois valores que surge nas colunas "Dotação fixada no OE". São excluídos deste cálculo (e destas colunas) as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais efetuadas ao longo do ano que redundaram no reforço de rubricas sujeitas a cativação e que decorrem da aplicação do n.º 7 do artigo 4.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro - OE/2019](#), mantida em vigor pelo artigo 3.º da [Lei do OE/2020](#) (as cativações adicionais totalizam 31 M€ no ano de 2020, representando 5,4% das cativações iniciais). Tanto para as cativações iniciais como para as finais de 2020 utilizou-se como fonte a CGE/2020 (Relatório da CGE/2020, Volume 1, Tomo 1, Quadro 60). O valor das cativações iniciais do ano de 2019 aqui apresentado (1038 M€) difere do divulgado na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2020, publicada a 27 de fevereiro (1053 M€), que foi utilizado em relatórios anteriores da UTAO ([Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro). Aqui e em todo este documento, utilizam-se os valores do encerramento de contas. (ii) As colunas "Utilização" mostram o montante utilizado até final do ano. No respeitante às cativações, não foi possível à UTAO apurar qual do montante descativado respeita às cativações iniciais (572 M€) ou adicionais (31 M€). Tratando-se de um valor pouco representativo, assumiu-se que a descativação respeita à cativação inicial até ao seu limite. (iii) O valor inicial da reserva orçamental acima exibido é superior ao que consta do relatório da CGE/2020. Tal resulta do facto de o valor considerado pela UTAO ser o constante na base de dados orçamental SIGO e incluir todos os organismos da AdC, incluindo as entidades legalmente excecionadas. (iv) A dotação centralizada "Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos" inclui uma dotação inicial de 520 M€ orçamentada em ativos financeiros (uma rubrica de despesa não efetiva). Mas esta dotação foi reafectada a despesa efetiva durante a execução, pelo montante de 65 M€.

**183. A dotação provisional, no valor inicial de 630 M€, teve uma utilização de 506 M€, maioritariamente destinada (66%) a colmatar despesas com o pessoal do Ministério da Educação.** No ano de 2020 o OE/2020 fixou a dotação provisional em 330 M€, tendo sido reforçada na 2.ªAOE/2020 para 630 M€, quase duplicando (+ 90,8%) face ao ano anterior, com um peso de 23,4% nos instrumentos convencionais de controlo da despesa do Ministério das Finanças — Tabela 16. Apresentou uma utilização de 506 M€ (80,3%) no decurso da execução orçamental, encontrando-se a reafectação por programa e natureza da despesa detalhada na Tabela 17. Numa abordagem por programa, constata-se o P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar absorveu a maior parte desta dotação (82,6%), seguido, em menor escala, pelo P008—Segurança Interna (5,6%) e pelo P013—Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (3,0%). Numa abordagem por natureza da despesa, os gastos com pessoal representam 76,6% do total, as transferências correntes 17,0% e a aquisição de bens e serviços 5,1%. Destacam-se, a seguir, as principais operações de reforço dos orçamentos sectoriais com recurso à dotação provisional:

- (i) Despesas com pessoal do programa orçamental P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (334,0 M€), destinando-se a colmatar as necessidades orçamentais decorrentes de medidas de política salarial, designadamente o descongelamento da progressão de carreiras e reposicionamentos;

- (ii) Reforço de transferências correntes do programa orçamental P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (69,1 M€), destinadas à Administração Local, no âmbito da descentralização de competências na educação, para financiamento das despesas com pessoal não docente das escolas;
- (iii) Despesas com pessoal do programa orçamental P008—Segurança Interna (28,5 M€), para pagamento dos retroativos dos suplementos remuneratórios da PSP e GNR, que não foram pagos em período de férias, entre 2010 e 2018;
- (iv) Reforço dos orçamentos das instituições de ensino superior (15,4 M€), a título de compensação pela perda de receitas que decorreu da redução de propinas determinada pelo artigo 233.º da 2.ª AOE/2020;

**184. A dotação provisional destina-se a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. A sua utilização sistemática para resolução de problemas crónicos de suborçamentação é contrária à sua finalidade.** O reforço das despesas com pessoal do Ministério da Educação consumiu 66,0% da dotação provisional em 2020, 70,6% em 2019, 71,5% em 2018, 66,4% em 2017, 52,3% em 2016 e 53,2% em 2015, o que evidencia uma suborçamentação persistente desta rubrica de despesa no programa orçamental do ensino pré-escolar, básico e secundário, agravada desde 2018 pela pressão orçamental adicional das medidas de descongelamento de carreiras. Em 2020 o reforço orçamental necessário para recursos humanos cresceu 30,3% em termos homólogos. Se considerarmos as transferências realizadas para a Administração Local, para financiamento das despesas com pessoal não docente das escolas (69,1 M€), o montante consumido da dotação provisional aumenta para 79,7%. Este problema foi identificado e tem vindo a ser sinalizado pela UTAO nos seus relatórios de apreciação da Conta Geral do Estado desde 2017. O Tribunal de Contas apresentou as mesmas conclusões na auditoria realizada à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental ([Relatório n.º 11/2021](#)), concluindo que a ultrapassagem sistemática dos limites de despesa pelos programas orçamentais “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” e “Saúde” resulta de uma suborçamentação crónica e apelando a uma programação orçamental realista.

**Tabela 17 – Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica**  
(em milhões de euros)

	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Ativos financeiros	Total
<b>Programas</b>								
P001 - Órgãos de Soberania	0,2				0,4			0,5
P002 - Governação	10,9	1,6				2,4		14,9
P008 - Segurança Interna	28,5							28,5
P012 - Cultura			15,0					15,0
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	13,7	0,2	1,5					15,4
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	334,0	15,0	69,1	69,1				418,1
P016 - Saúde		6,0						6,0
P018 - Infraestruturas e Habitação		3,1			2,5	0,4	1,0	7,0
P020 - Agricultura			0,5					0,5
<b>Despesa</b>	<b>387,3</b>	<b>25,9</b>	<b>86,1</b>	<b>69,1</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>1,0</b>	<b>505,9</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais e mapas de alterações orçamentais publicados pela DGO.

**185. No ano de 2020, as dotações centralizadas inscritas na 2.ª AOE/2020 apresentaram um aumento de 50,4%, ascendendo a 968 M€, tendo sido utilizados 443 M€ durante a execução.** A 2.ª AOE/2020 (que não introduziu alterações nesta matéria ao OE/2020) definiu as seguintes dotações centralizadas destinadas a objetivos específicos de política orçamental, com um valor global de 968 M€ e um peso de 36,1% nesta categoria: (1) Contrapartida pública nacional global; (2) Regularização de passivos não-financeiros da Administração Central; (3) Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART); (4) Sustentabilidade do sector da saúde; (5) Orçamento participativo. Em 2020 as dotações centralizadas foram incrementadas em 50,4% face à dotação inicial do ano anterior, tendo sido utilizados 443 M€ no decurso da execução, que reflete um grau de utilização de 45,7%. Compara com uma utilização de 83,0% no ano anterior, traduzindo uma redução nas autorizações de despesa — Tabela 16. A dotação do “Orçamento participativo” não foi utilizada e, em sentido oposto, releva a completa utilização da verba destinada ao PART. Numa abordagem por natureza da despesa, 520 M€ (53,7%) destinaram-se à aquisição de ativos financeiros, 155 M€ (16%) a aquisição de bens e serviços, 154 M€ (15,9%) a “Outras despesas correntes”, 86 M€ (8,9%) a transferências correntes e 54 M€ (5,5%) a investimento.

**186. As cativações e a reserva orçamental constituem instrumentos de gestão centralizada que permitem abrandar o ritmo de realização da despesa, uma vez que impedem a utilização de uma parte do orçamento atribuído pela AR. Em 2020 representaram, em conjunto, 1,1% do limite global de despesa efetiva autorizado pelo Parlamento na 2.ªAOE/2020, permanecendo indisponível no final do exercício 0,5% da despesa efetiva paga, traduzindo-se numa poupança de 0,6%.** Considerados individualmente, registaram os seguintes desenvolvimentos durante o ano de 2020:

- (i) As **cativações** ascenderam a 572 M€ (0,6% da despesa orçamentada), o que representa um decréscimo homólogo de 44,9% (- 466 M€), que decorre da não aplicação do reforço adicional de cativações previsto no DLEO alegadamente vigente em 2020 (detalhes no par. 181). No final do ano permaneceram cativados 261 M€ (0,3% da despesa efetiva executada);
- (ii) O montante da **reserva orçamental** foi fixado, como habitualmente, em 2,5% do orçamento de despesa de cada organismo da AdC, com um valor inicial de 515 M€. Permaneceram por utilizar 257 M€ no encerramento da conta (Tabela 16). Os programas com maior utilização da reserva foram o P013—Ciência, tecnologia e ensino superior (97,3%), P014—Ensino básico e secundário e administração escolar (93,2%) e o P001—Órgãos de soberania (83,1%) e, em sentido contrário, o P018—Infraestruturas e habitação (1,0%) e o P017—Ambiente e ação climática (4,1%) — Tabela 18.

**Tabela 18 – Reserva orçamental por programa**  
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
<b>Programas</b>				
P001 - Órgãos de Soberania	6,2	1,0	5,1	83,1
P002 - Governação	23,1	19,0	4,0	17,5
P003 - Economia	16,0	15,0	1,0	6,2
P004 - Representação Externa	7,9	1,9	6,0	76,4
P005 - Finanças	55,0	43,5	11,5	20,9
P007 - Defesa	43,4	13,2	30,2	69,6
P008 - Segurança Interna	45,0	9,4	35,6	79,2
P009 - Justiça	37,1	20,9	16,3	43,8
P012 - Cultura	6,5	6,0	0,5	7,7
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	10,9	0,3	10,6	97,3
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	130,7	9,0	121,8	93,2
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	21,1	18,6	2,5	11,6
P016 - Saúde	6,5	2,8	3,7	56,7
P017 - Ambiente e Ação Climática	30,4	29,1	1,3	4,1
P018 - Infraestruturas e Habitação	63,9	63,3	0,6	1,0
P020 - Agricultura	10,2	3,8	6,3	62,2
P021 - Mar	1,6	0,6	1,0	63,4
<b>Despesa efetiva</b>	<b>515,4</b>	<b>257,4</b>	<b>258,0</b>	<b>50,1</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2020. | Nota: A soma das reservas orçamentais iniciais (515 M€) é superior à que consta da CGE/2019 (454 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

**187. Segue-se o confronto dos desvios da execução da despesa efetiva ajustada com a utilização dos instrumentos de gestão centralizada do Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reservas orçamentais).** A comparação é feita por rubricas da classificação económica da despesa na Tabela 19 e respeita unicamente ao ano de 2020, apurando-se o seguinte:

- (i) Como nota prévia, deve salientar-se que esta análise considera apenas despesa efetiva e, como tal, exclui os montantes destinados à aquisição de ativos financeiros, inscritos na dotação centralizada destinada à Regularização de passivos não-financeiros da AdC, no valor de 520 M€. Esta verba foi reafectada, em 65 M€, para realização de despesa efetiva durante a execução. Por esta razão, existe uma divergência de 520 M€ na dotação inicial das dotações centralizadas entre a Tabela 16 a Tabela 19;
- (ii) No seu conjunto, a utilização dos instrumentos de controlo de despesa geridos pelo MF, seja por via do reforço orçamental com contrapartida em dotações centralizadas ou pela libertação de dotações indisponíveis, ascendeu a 1517 M€ [coluna (15) da Tabela 19], o que representou 1,6% da despesa efetiva em 2020;

- (iii) Os instrumentos sob gestão discricionária do MF permitiram alcançar uma poupança de 649 M€, medida pelo montante não utilizado destes instrumentos [coluna (16) da Tabela 19], representando 9,7% do desvio total da despesa efetiva face ao à 2.ªAOE/2020 (6703 M€);
- (iv) O reforço dos orçamentais sectoriais com contrapartida nas dotações sob controlo do MF (dotação provisional e dotações centralizadas) totalizou 948 M€ e teve a seguinte composição por natureza da despesa [soma das colunas (6) e (9) da Tabela 19]: 446 M€ foram destinados a despesas com pessoal, 244 M€ à aquisição de bens e serviços, 237 M€ a transferências correntes, 17 M€ a investimento, 3 M€ a "Outras despesas correntes" e 2 M€ a transferências de capital. Estas dotações destinaram-se quase exclusivamente à gestão corrente (98,0%), representando a componente de capital (investimento e transferências) apenas 2,0% desta despesa;
- (v) A execução das despesas com pessoal ultrapassou em 352 M€ a dotação inicial da 2.ªAOE/2020 [coluna (3) da Tabela 19], sendo as necessidades de financiamento adicional parcialmente colmatadas com recurso à dotação provisional [387 M€, na coluna (6) da Tabela 19] e dotações centralizadas [58 M€, na coluna (9) da Tabela 19]. O reforço das despesas com pessoal consumiu 76,5% da dotação provisional e 41,3% das dotações inscritas no programa orçamental das Finanças sob gestão discricionária do MF, sendo a sua quase totalidade destinada ao P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em 2020 reafirma-se o padrão de suborçamentação reiterada que se vem repetindo, pelo menos, desde 2015 (parágrafo 184), sempre mitigado pelo recurso sistemático à dotação provisional. Esta dotação foi criada com a finalidade de fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. O seu consumo quase total na gestão corrente contraria a sua finalidade e não constitui uma boa prática orçamental. Também não é prudente, uma vez que absorve recursos que poderão ser necessários para fazer face a necessidades verdadeiramente inesperadas, obrigando em última instância à apresentação de alterações ao orçamento que poderiam não ser necessários com uma previsão orçamental mais realista;
- (vi) A execução da rubrica de transferências de capital também se situou acima do previsto (22 M€), beneficiando de reforço por via de utilização das dotações centralizadas (2 M€) e desativações (8 M€);

**Tabela 19 – Dotações orçamentais sujeitas a autorização do MF em 2020 para conversão em despesa paga: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica**  
(em milhões de euros)

2.ªAOE 2020	CGE 2020	Dif# face objetivo		Dotações para cobertura de riscos orçamentais															Por memória		
		M€	%	Dotação Provisional			Dotações Centralizadas			Cativações			Reserva orçamental			Total			Não execução	Total poupança dotações centralizadas	
				Dotação inicial	Reclassificaç ão dotação utilizada	Dotação não utilizada	Dotação inicial	Reclassificaç ão dotação utilizada	Dotação não utilizada	Cativações decorrente Lei OE e DLEO	Descativaçõ es	Cativações subsistentes	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental utilizada	Reserva orçamental não utilizada	Dotação inicial	Reclassificaç ão dotação utilizada	Dotação não utilizada			
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(1)*100	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(11)-(12)	(14)	(15)	(16)	(14)=(5)+(8)+(11)+(14)	(15)=(6)+(9)+(12)+(15)	(16)=(7)+(10)+(13)+(16)	(17)	(18)	
Despesas com pessoal	22 115	22 467	-352	-1,6		387		58	-58	0	0	0				0	446	-58	-352	-58	
Aquisição de bens e serviços	15 150	13 492	1 658	10,9		26	155	218	-63	535	287	248				690	531	185	1 658	185	
Juros e outros encargos	7 923	7 596	327	4,1						0	0	0				0	0	0	327	0	
Transferências correntes	42 607	41 906	700	1,6		86	86	150	-64	5	4	1				91	240	-63	700	-63	
Subsídios	2 397	1 668	729	30,4						0	0	0				0	0	0	729	0	
Outras despesas correntes	2 250	804	2 076	64,3		3	154		154	0	0	0	515	258	257	669	261	411	1 952	411	
<i>Dotação provisional</i>	630	506	124	19,7	630	125										630	0	125	124	125	
Investimento	6 447	5 188	1 259	19,5		3	54	14	40	22	12	10				76	29	50	1 259	50	
Transferências de capital	1 401	1 423	-22	-1,6					-2	10	8	1				10	10	0	-22	0	
Outras despesas de capital	375	98	277	74,0								0				0	0	0	277	0	
Diferenças de consolidação	123	73	50													0	0	0	50	0	
<b>DESPESA EFETIVA</b>	<b>101 418</b>	<b>94 715</b>	<b>6 703</b>	<b>6,6</b>	<b>630</b>	<b>505</b>	<b>125</b>	<b>448</b>	<b>443</b>	<b>6</b>	<b>572</b>	<b>311</b>	<b>261</b>	<b>515</b>	<b>258</b>	<b>257</b>	<b>2 165</b>	<b>1 517</b>	<b>649</b>	<b>6 703</b>	<b>649</b>

Fonte: Base de dados SIGO, Relatório da CGE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: i) Esta tabela considera apenas despesa efetiva e por esta razão não se consideram nas dotações centralizadas as verbas orçamentadas e executadas em ativos financeiros, na dotação destinada à "Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos", com uma dotação disponível de 520 M€ e uma utilização de 65 M€ (em despesa efetiva). Por esta razão existem diferenças entre a informação aqui apresentada e a da Tabela 16. No total das colunas (8) e (14) existe uma diferença de 520 M€, correspondente à dotação inicial da rubrica de ativos financeiros na referida dotação centralizada. Não existem mais diferenças porque a utilização foi feita em despesa efetiva. (ii) O valor da reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2020. O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas. (iii) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçaram rubricas sujeitas a cativação. Para efeitos do cálculo das cativações iniciais considerou-se a informação divulgada na CGE/2020.

#### 4.4.2 Instrumentos não convencionais

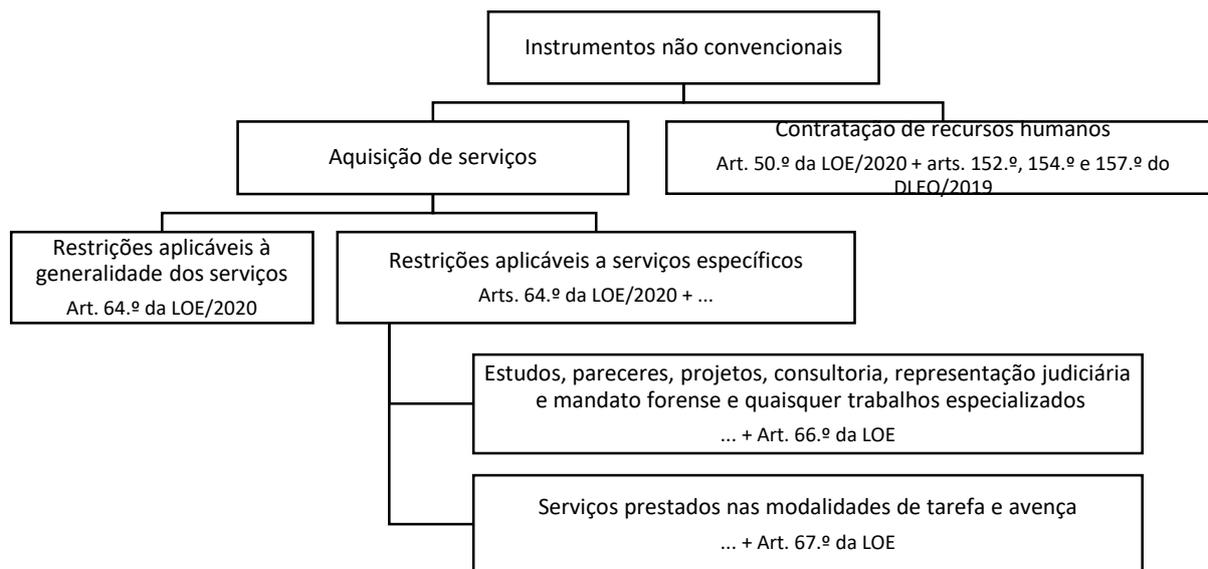
**188. Em 2019 manteve-se em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, em anos sucessivos, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento no orçamento aprovado pela AR (fê-lo nas apreciações das propostas de OE para 2020 e 2021, na análise à CGE/2019 e, mais recentemente, expôs propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativo orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). O Governo propõe e o Parlamento aprova tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Contudo, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto importante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não fica isenta das limitações impostas por estes instrumentos de restrição da despesa.

**189. A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa.** Esta designação recolhe 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). Os instrumentos não convencionais para controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos analisados na subsecção anterior, razão para a analogia terminológica com a política monetária.

**190. A Figura 2 ajuda a compreender o que está em causa.** A lei do Orçamento do Estado de 2020 ([Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)) autoriza os gestores públicos a contratar serviços e a recrutar trabalhadores. Porém, em normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão, estabelece exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente que envolvem a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. O decreto-lei que fixou as normas de execução do OE/2020 (em 2020 manteve-se em vigor o [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#) — DLEO/2019)<sup>28</sup> densifica as exigências relativamente à contratação de recursos humanos. Por fim, a [Circular Série A n.º 1396, da DGO](#), introduziu um conjunto de instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020, recordando, nomeadamente, as normas referentes a alterações orçamentais, contratação de trabalhadores e alterações de posicionamento remuneratório. Esta Circular não introduz limitações adicionais, mas complementa as normas legais referidas e serve para recordar aos gestores públicos os atos de gestão corrente que não podem assumir sem autorização prévia por parte dos membros do Governo.

<sup>28</sup> Nos termos do artigo 210.º do DLEO/2019.

**Figura 2 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2020**



Fontes: UTAO, decorrente de análises à Lei do OE de 2020 ([Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)), ao Decreto-Lei da execução orçamental em 2019 ([Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#)) e à [Circular Série A n.º 1396, da DGO — Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020](#). | Notas: para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, os atos de gestão referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores estiveram também condicionados pelas normas dos dois diplomas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

**191. Os instrumentos não convencionais, tal como os convencionais, visam conter, caso a caso, a entrada de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas concretas: despesas com pessoal e aquisição de serviços.** Depreende-se que o fim deste edifício jurídico seja, através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e da área das Finanças, conter o crescimento no volume de trabalhadores e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva (despesa total, na terminologia da contabilidade nacional) de cada unidade orgânica, porquanto esse travão já é assegurado nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual (designadamente, no Mapa II — “Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos”, e no Mapa VII — “Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo”). As referidas normas retiram grau de liberdade à gestão dos serviços e das empresas públicas, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (*i.e.*, a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, as unidades orgânicas necessitam empregar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar pareceres ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato: são as entidades gestoras dos programas orçamentais, os serviços de controlo sectorial, e os serviços de aconselhamento dos membros do Governo nas áreas das Finanças (DGO) e da Modernização e Administração Públicas (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público). Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas devem também ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P.. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços jurídicos, haverá que obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Estas obrigações acrescem às demais consultas obrigatórias previstas na lei.

**192. Na maioria dos casos verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa.** Os pesados processos administrativos não são escalados em função do volume de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar.

**193. A UTAO já avaliou em outros relatórios o mérito destas normas.** A repetição, ano após ano, das normas identificadas na Figura 2 tem muitos inconvenientes e os mesmos superam largamente os benefícios para a consolidação orçamental e a limitação do stock de trabalhadores vinculados ao sector público. Os relatórios que apreciaram as propostas de Orçamento do Estado para 2020 e 2021 apresentaram esta avaliação, tendo por base o articulado das respetivas propostas de lei. Por esta razão, e para beneficiar a economia deste documento, remete-se o leitor para os referidos relatórios, não se repetindo aqui tal avaliação. A Tabela 20 mostra a correspondência entre os artigos da POE/2020, LOE/2020, DLEO/2019, Circular DGO Série A n.º 1396 e os artigos da lei orçamental mais recente aprovada pela AR (LOE/2021). Como se esclarecerá no próximo parágrafo, a redação da LOE/2021 é praticamente igual à redação na LOE/2020 que a UTAO avaliou no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro. Assim, os leitores interessados em conhecer ou rever esta avaliação, que tem aplicação direta ao que sucedeu em 2020, podem encontrá-la na Secção 11.2 e nos destaques da mesma no Sumário Executivo.

**194. A AR não alterou os artigos *infra* referidos da POE/2020 e a POE/2021 (última Lei orçamental aprovada pela AR) é praticamente igual à LOE/2019.** Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas entre exercícios orçamentais consecutivos. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a Lei do Orçamento do Estado de 2020 ([Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março) foi aprovada pelo Parlamento exatamente com a mesma redação com que entrara na Proposta de Lei do Governo ([Proposta de Lei n.º 5/XIV/1](#)). Sem surpresa, e repetindo fielmente à prática de boa parte da última década, a Lei do Orçamento do Estado de 2021 ([Lei n.º 75-B/2020](#)) — última lei orçamental aprovada pelo Parlamento — apenas difere da Lei do OE/2020 em pormenores sem substância: mudanças nos anos de aplicação, modificação pequena nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. No essencial, as normas mantêm-se. É por esta razão que as avaliações da UTAO realizadas ao articulado das POE/2020 e 2021 se aplicam também à LOE/2020 e ao DLEO/2019 (que vigorou no exercício orçamental de 2020).

**Tabela 20 – Correspondência de artigos entre POE/2020, LOE/2020, DLEO/2019 e Circular DGO n.º 1396**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos				
	POE/2020 (PPL <a href="#">5/XIV/1</a> )	LOE/2020 (Lei <a href="#">2/2020</a> )	DL ExOrç/2019 (DL 84/2019) <sup>1</sup>	<a href="#">CIRCULAR DGO SÉRIE A n.º 1396<sup>2</sup></a> (§ parágrafo e p.)	<a href="#">LEO/2021 (Lei 75- B/2020)</a>
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial"	42.º	50.º	152.º 154.º 157.º	§119 a 122 Pp. 33 e 34	59.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	51.º	64.º	–	§113 a 118 Pp. 32 e 33	69.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	53.º	66.º	49.º (SEE)	§113 P. 32	71.º
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	54.º	67.º	–	§115 P. 32	72.º

Fontes: UTAO, baseada 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 do OE/2020, não tendo sido substituído por qualquer outro para a execução de 2021. 2) A Circular da DGO relativa à execução orçamental de 2020 ([Circular Série A n.º 1396 da DGO — Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020](#)) recorda aos gestores públicos as limitações a atos de gestão corrente decorrentes das normas legais mencionadas nas colunas LOE/2020 e DL ExOrç/2019.

#### 4.4.3 Ilações para a qualidade das políticas públicas

**195. A presente subsecção reúne as conclusões da análise desta secção aos instrumentos de controlo da despesa pública com natureza discricionária, de que o membro do Governo responsável pela área das Finanças pode dispor.** A sua justificação procede da evidência apresentada nas Subsecções 4.4.1 (instrumentos convencionais) e 4.4.2 (instrumentos não convencionais), complementada pelo Capítulo 11 do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro.

**196. Sendo inegável que os instrumentos convencionais de controlo da despesa por parte do MF têm ajudado a reduzir os desequilíbrios nas finanças públicas, a análise efetuada ao período 2014 a 2020**

**encerra implicações críticas para a qualidade das políticas públicas mais afetadas por eles.** Os instrumentos de gestão centralizada destinam-se a ser utilizados de forma pontual, quando existem necessidades de rápida consolidação orçamental ou restrições de liquidez, porque visam impedir despesa ou a controlá-la de forma discricionária pelo MF. A utilização continuada dos instrumentos descritos na Subsecção 4.4.1 não deve substituir a programação orçamental, nem instrumentos de gestão mais adequados a uma boa provisão de políticas públicas. A análise empreendida sobre esta matéria naquela subsecção e noutras publicações recentes conduz às conclusões a seguir resumidas.

- a) A gestão financeira pública bastante centralizada exerce-se, nomeadamente, através dos instrumentos discricionários de controlo da despesa ao dispor do MF.
- a) Os instrumentos convencionais cresceram na sua escala financeira entre 2014 e 2020.<sup>29</sup> Pese embora a redução em 2019, voltaram a aumentar em 2020 e representaram neste ano 1,6% da despesa efetiva executada e 9,7% das poupanças alcançadas (calculado face ao desvio total da despesa).
- b) O MF utiliza os instrumentos centralizados de despesa maioritariamente para travar a despesa pública sectorial (as cativações e a reserva representam cerca de 40,5% da dotação destes instrumentos em 2020). Ao mesmo tempo, as dotações ao seu dispor (dotação provisional e dotações centralizadas, com um peso de 59,5% desta categoria) são maioritariamente destinadas à intervenção na gestão corrente e à mitigação de problemas crónicos de suborçamentação, permanecendo subexecutadas as categorias de despesa que se relacionam com investimento, uma vez que a componente de capital representa escassos 2,0% dos reforços sectoriais.
- c) A suborçamentação reiterada nalgumas rubricas da despesa, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação, sempre mitigada com recurso à dotação provisional, prejudica a qualidade global das políticas públicas afetadas na medida em que retira aos gestores sectoriais a previsibilidade sobre as suas restrições orçamentais (montantes e momentos em que a liquidez fica disponível para assumir compromissos).
- d) A utilização da dotação provisional na gestão corrente, em despesas que não são imprevistas, contrária a sua finalidade, é imprudente e não constitui uma boa prática orçamental — é sempre preferível cortar à partida, na fase de orçamentação, do que alimentar expectativas de capacidade financeira que nunca chega a ser plenamente libertada.
- e) A proliferação de dotações centralizadas, inscritas no programa orçamental do Ministério das Finanças, contrária o princípio de especificação da despesa. Estas dotações, destinando-se a satisfazer eventuais necessidades específicas de políticas sectoriais, poderiam ser geridas precautionariamente pelos ministros sectoriais respetivos, nos seus orçamentos, em nome da responsabilidade orçamental.

**197. O propósito da Subsecção 4.4.2 é o de alertar o legislador para a utilidade de repensar a manutenção dos instrumentos não convencionais.** É certo que eles ajudam o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e limitam a assunção de determinados compromissos de despesa com carácter plurianual (como é o caso das despesas com pessoal). Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga no que respeita à qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, em anos consecutivos, sejam eles de crise ou de crescimento económico. Tais instrumentos são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das entidades públicas, que verticaliza, centraliza, atrasa e bloqueia tanto decisões importantes como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas. Recomenda-se a leitura das Secções 5.10 e 8.10 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, para uma análise integrada visando a eliminação dos instrumentos não convencionais (diagnóstico na primeira secção invocada e propostas de solução na segunda).

<sup>29</sup> Vide Gráfico 45 e Tabela 26 no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro, e Gráfico 26 e Tabela 9 no [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril.



## 5 Dívida financeira pública e privada

**198. O presente capítulo apresenta a evolução da dívida pública segundo dois conceitos: dívida direta e dívida de Maastricht.** No caso da dívida direta do subsector Estado, esta é calculada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica 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 divergem, essencialmente, no âmbito sectorial e no grau de consolidação. Por conseguinte, a dívida direta regista apenas a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* inclui todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas. Ademais, 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 6), com o objetivo de habilitar os leitores com uma visão mais ampla do conjunto de responsabilidades, financeiras e não-financeiras, que compõem as AP.

### 5.1 Dívida direta do Estado

**199. Em 2020 assistiu-se à continuidade do movimento de recomposição do stock da dívida direta, com um acréscimo do peso da dívida titulada a médio e longo prazos e uma redução do peso da dívida titulada a curto prazo. O peso global da dívida às organizações internacionais manteve-se praticamente inalterado, mesmo considerando os empréstimos SURE contratualizados em 2020.** A gestão da dívida pública direta do Estado é regulada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), sendo as operações financeiras realizadas pelo IGCP. 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 contratualizados em 2020 com a UE — (Tabela 21).<sup>30</sup> No tocante à dívida titulada, em 2020 registou-se um aumento dos títulos com maturidade de médio e longo prazos. As emissões de dívida pública fundada de Obrigações do Tesouro, efetuadas pelo IGCP em 2020, conduziram a um aumento do saldo e do peso destes títulos no final do ano. Ainda assim, a maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos diminuiu ligeiramente em 2020 situando-se em 10,0 anos (10,3 anos em 2018 e 10,7 anos em 2019).<sup>31</sup> Relativamente à dívida não titulada, essencialmente constituída por Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, verificou-se uma ligeira redução do seu peso no stock de dívida pública detido pelo sector institucional Famílias, de 11,6% da dívida direta total em 2019 para 11,1% em 2020. De acordo com a informação constante no relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2020 situou-se em 7,4 anos (7,8 anos em 2018 e 7,5 anos em 2019), suavizando assim a tendência de redução registada nos últimos anos. Excluindo os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta aumentou ligeiramente para 6,4 anos no final de 2020 (6,2 anos no final de 2019).

<sup>30</sup> A dívida pública encontra-se desagregada nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos, e títulos. No tocante 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 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 21 exprimem o valor nominal dos instrumentos emitidos, *i.e.*, o valor que o IGCP terá de reembolsar na sua maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são registados nesta tabela de acordo com o valor que o IGCP recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP 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").

<sup>31</sup> 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.

**Tabela 21 – Dívida direta do subsector Estado**

(milhões de euros)

	Stock em 31 de dezembro (M€)				Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Titulada	150 157	161 550	168 032	181 871	66,9	67,8	4,0	8,2	6 483	13 838
Curto prazo	20 103	22 211	22 657	19 433	9,0	7,2	2,0	-14,2	445	-3 224
Médio e longo prazo	130 054	139 338	145 376	162 437	57,9	60,5	4,3	11,7	6 037	17 062
Não titulada	31 051	32 381	33 352	33 403	13,3	12,4	3,0	0,2	971	51
Certificados de Aforro	11 941	11 872	12 020	12 220	4,8	4,6	1,3	1,7	149	199
Certificados do Tesouro	15 033	16 418	17 049	17 562	6,8	6,5	3,8	3,0	631	513
Outra	4 077	4 091	4 283	3 621	1,7	1,3	4,7	-15,4	191	-661
SURE	-	-	-	3 000	-	1,1	-	-	-	3 000
PAEF	57 056	51 628	49 628	49 628	19,8	18,5	-3,9	0,0	-2 000	0
<b>Dívida direta total</b>	<b>238 263</b>	<b>245 558</b>	<b>251 012</b>	<b>268 316</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,2</b>	<b>6,9</b>	<b>5 454</b>	<b>17 304</b>
<i>Por memória:</i>										
Transaccionável	145 512	152 998	157 358	173 891	62,7	64,8	2,8	10,5	4 360	16 532
Não Transaccionável	92 751	92 957	94 278	94 840	37,6	35,3	1,4	0,6	1 321	562
Euro	228 996	241 542	246 751	264 400	98,3	98,5	2,2	7,2	5 209	17 649
Não euro	9 267	4 017	4 261	3 916	1,7	1,5	6,1	-8,1	245	-345
Contas margem	528	397	624	415	0,2	0,2	57,3	-33,6	227	-209

Fontes: CGE/2020, relatório anual do IGCP referente a 2020 e cálculos da UTAO.

**200. Desde 2018 que a República Portuguesa tem vindo a ser classificada em grau de “investimento”, pelas principais agências de notação financeira. Após a melhoria ocorrida durante 2019, a República Portuguesa terminou o ano de 2020 mantendo o seu nível de notação de financeira pelas principais agências.** Em 2019 assistiu-se a uma melhoria na classificação do crédito atribuída pelas agências de notação financeira DBRS e *Standard & Poor's*, pelo que a dívida pública portuguesa subiu, nesse ano, dentro da categoria considerada “investimento”.<sup>32</sup> Já no decurso de 2020, a *Standard & Poor's* manteve o *rating* em *BBB* (desde março de 2019), tendo revisto o *outlook* de positivo para estável em abril de 2020. Por seu lado, a DBRS manteve o *rating* e o *outlook* da República (*BBB(high)*, estável), nas duas janelas de avaliação anuais. A agência *Fitch* reviu o *outlook* para estável em abril de 2020, mantendo a notação (*BBB*) inalterada ao longo do ano. A *Moody's* optou por não emitir qualquer avaliação no decurso de 2020, mantendo-se em vigor a notação (*Baa3*) e o *outlook* (positivo) atribuídos em 2018 e 2019, respetivamente. Assim, no final de 2020 a República Portuguesa mantinha os níveis de notação financeira anteriormente atribuídos pelas principais agências.

**201. As Obrigações do Tesouro (OT) constituem o principal instrumento de financiamento da dívida direta, logo seguido dos empréstimos oficiais (PAEF). Em 2020 foi iniciada a contratualização de empréstimos SURE com a UE.** As emissões de OT ao longo de 2020 ascenderam a 29 875 M€, tendo sido amortizados 10 444 M€ destes títulos (valores nominal) — (Tabela 22). Relativamente aos restantes instrumentos, de salientar que os montantes mais elevados de emissões e amortizações correspondem aos instrumentos de curto prazo: Bilhetes do Tesouro, Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) e Certificados do Tesouro. Não se registou movimento dos empréstimos oficiais contratualizados ao abrigo do PAEF, tendo sido contratualizado um novo empréstimos com a UE, ao abrigo do SURE, no montante de 3000 M€.

<sup>32</sup> No dia 15 de março de 2019, a agência *Standard & Poor's* subiu o *rating* da dívida pública portuguesa de longo prazo, de *BBB-* para *BBB* com perspetiva estável, melhorando dentro do nível de investimento.

No dia 4 de outubro de 2019, a agência DBRS subiu a notação de crédito da dívida soberana portuguesa de longo prazo, de *BBB-* para *BBB (high)* com perspetiva estável, subindo também dentro da categoria considerada como investimento.

**Tabela 22 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2020**

(em milhões de euros)

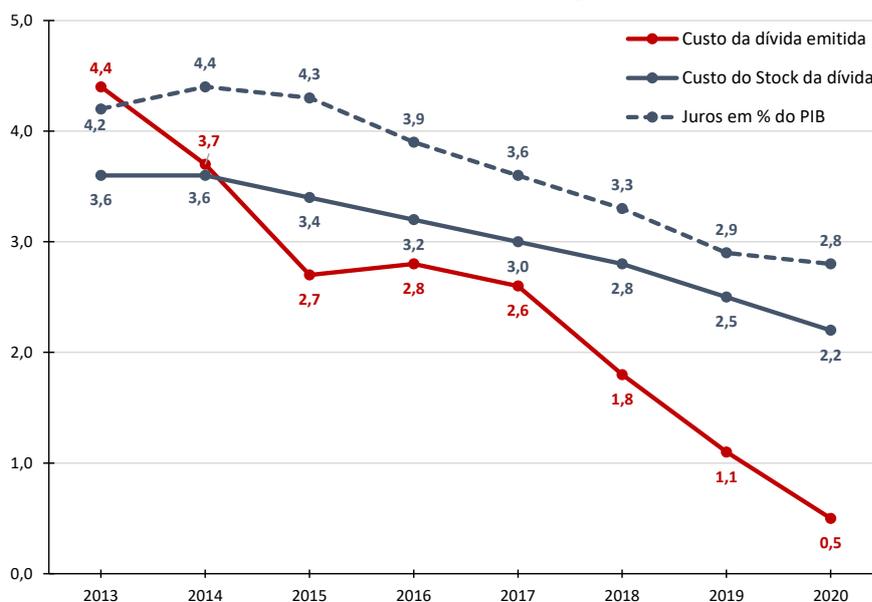
	31/12/2018 (por memória)	31/12/2019	Fluxos durante 2020			31/12/2020
			Emissões	Amortizações	Outros	
<b>Dívida direta</b>	<b>245 558</b>	<b>251 012</b>	<b>62 911</b>	<b>43 194</b>	<b>-2 414</b>	<b>268 315</b>
<i>da qual:</i>						
Obrigações do Tesouro	125 095	130 887	29 875	10 444	-2 024	148 294
ORTV	7 950	7 950	-	-	-	7 950
Bilhetes do Tesouro	13 660	11 983	14 769	15 298	-	11 454
SURE	-	-	3 045	-	-45	3 000
PAEF	51 628	49 628	-	-	-	49 628
Certificados de Aforro	11 872	12 020	816	616	-	12 220
Certificados do Tesouro	16 418	17 049	3 884	3 371	-	17 562
CEDIC	7 595	9 720	9 253	11 927	-	7 046
MTN (euro)	2 270	2 270	-	-	-	2 270
MTN (moeda não euro)	4 017	4 261	-	-	-345	3 916

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 30). (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.

**202. O custo de financiamento da República Portuguesa diminuiu em 2020, quer no que respeita ao stock da dívida, quer em termos marginais.** Pese embora o ano 2020 tenha sido marcado por circunstâncias excecionais que obrigaram a despesa temporária expressiva (o surgimento da pandemia de COVID-1 levou à implementação de medidas orçamentais de resposta e combate à mesma, mas também à suspensão das regras de disciplina do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à intensificação da expansão monetária pelo BCE), Portugal manteve a trajetória descendente no seu custo de financiamento. Com efeito, a taxa de juro implícita da dívida fixou-se em 2,2% (2,5% em 2019) e o custo marginal de financiamento (ponderado por montante e maturidade) desceu para 0,5% (1,1% em 2019) — (Gráfico 27).

**Gráfico 27 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado**

(em percentagem e em % do PIB)



Fonte: Relatório anual do IGCP (2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

## 5.2 Dívida pública de Maastricht

**203. A presente secção apresenta a evolução da dívida pública na ótica de Maastricht ao longo dos últimos anos.** Mostra a contribuição dos fatores que explicam mecanicamente a variação do rácio da dívida no produto nominal e, a seguir, documenta a evolução nos instrumentos que a compõem e a contribuição de cada subsector emissor para o saldo vivo no final do ano.

**204. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht situou-se em 135,2% do PIB no final de 2020, o que corresponde a um acréscimo de 18,6 p.p. em relação ao final do ano anterior.** Todos os fatores explicativos subjacentes à sua dinâmica contribuíram para a subida deste rácio, como se pode ver na Tabela 23: o défice orçamental primário (2,9 p.p.), os ajustamentos défice-dívida (4,5 p.p.), essencialmente, devido à acumulação de ativos em depósitos, bem como o “efeito dinâmico”, o qual é constituído pelo efeito taxa de juro (2,8 p.p.) e pelo efeito do PIB nominal (8,3 p.p.), este causado pela recessão económica.

**Tabela 23 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal**  
(milhões de euros)

	INE e BdP			
	2018	2019	2020	Variação 2020
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>	121,5	116,6	135,2	18,6
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-4,7	-4,9	18,6	-
2. efeito do saldo primário	-3,0	-3,1	2,9	6,0
3. efeito dinâmico (4+5)	-2,3	-2,3	11,1	13,4
4. efeito taxa de juro	3,3	2,9	2,8	-0,2
5. efeito PIB nominal	-5,7	-5,2	8,3	13,5
6. ajustamento défice-dívida	0,7	0,5	4,5	4,1

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/2020 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

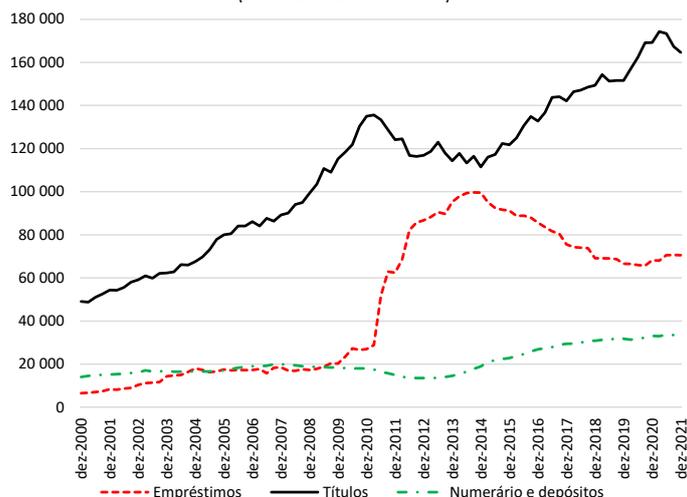
$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

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.

**205. Relativamente ao stock de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2020, este atingiu 246,6 mil M€, o que reflete um acréscimo de 11,1 mil M€.** Durante, o ano 2020, registou-se uma acumulação líquida de 9,4 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas, os quais totalizavam 23,9 mil M€ no final de 2020. Os depósitos são uma das componentes incluídas no ajustamento défice-dívida no âmbito da decomposição da equação dinâmica da dívida pública.

**206. Em 2020, assistiu-se a uma alteração no peso dos instrumentos passivos da dívida pública de Maastricht semelhante à evolução dos anos anteriores, i.e., um aumento no peso dos títulos de dívida (instrumento que inclui Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro).** O montante nominal da dívida pública de Maastricht sob a forma de empréstimos aumentou de 66,5 mil M€ no final de 2019 para 68,2 mil M€ no final de 2020 (Gráfico 28), essencialmente, devido ao contributo do empréstimo *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)* no valor 3 mil M€ na sequência da pandemia COVID-19. No entanto, o peso relativo dos empréstimos desceu de 26,6% no final de 2019 para 25,2% no final de 2020. Com efeito, registou-se um aumento no peso do instrumento “títulos”, de 60,7% para 62,6%, respetivamente, refletindo um aumento nominal de 151,6 mil M€ para 169,3 mil M€. O peso do instrumento “numerário e depósitos”, que inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, desceu de 12,7% para 12,2% no mesmo período.

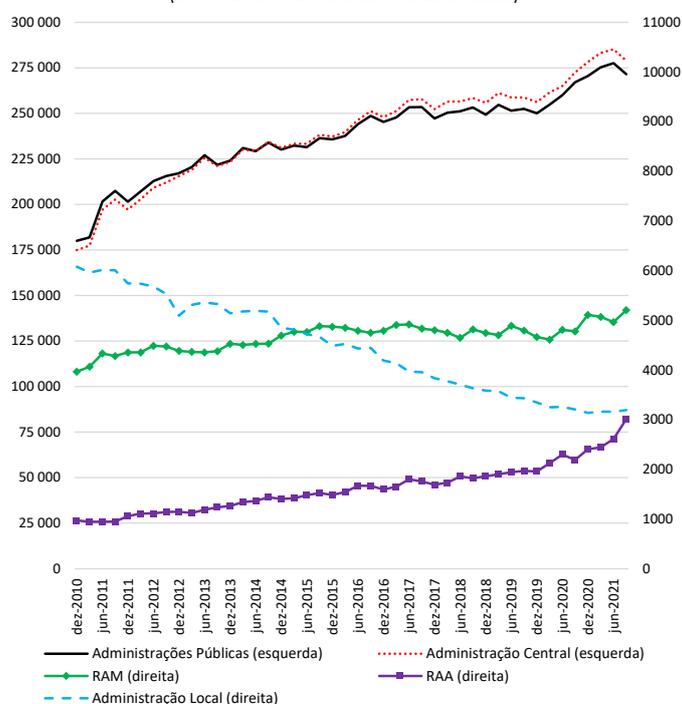
**Gráfico 28 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento**  
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

**207. O stock da dívida das Administrações Públicas, consolidado na ótica de Maastricht, ficou próximo do montante da dívida de Maastricht da Administração Central.** A consolidação acontece entre subsectores, ao nível do crédito concedido e do crédito obtido entre eles. Desde 2010 que se verificou um aumento da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em contraste com o decréscimo observado na Administração Local (Gráfico 29). No caso da Região Autónoma da Madeira, esta evidenciou uma subida até 2015, tendo posteriormente evidenciado uma estabilização. No final de 2020, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas situou-se em 270,5 mil M€, o que corresponde a um acréscimo de 20,5 mil M€ durante o ano 2020. É de salientar que a dívida de Maastricht da Administração Local é composta, fundamentalmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

**Gráfico 29 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector**  
(em milhões de euros nos dois eixos)

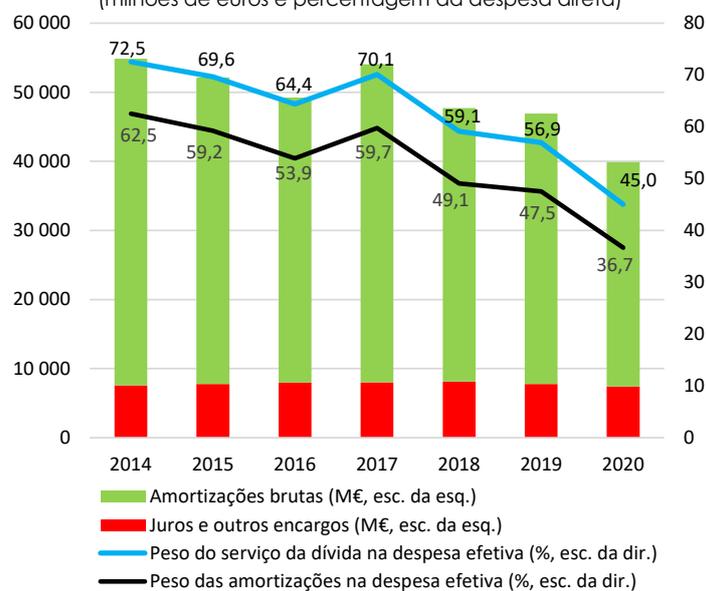


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública detida pelos restantes subsectores das Administrações 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.

### 5.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva

**208. O serviço da dívida pública corresponde ao montante de recursos financeiros que o sector público consome durante um período de tempo (mês, trimestre ou ano) para pagar os encargos (juros, comissões, impostos) e os reembolsos do capital em dívida que atingem a maturidade nesse período.** Esta secção incide sobre o conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social na ótica da contabilidade pública devido à disponibilidade e detalhe da informação. Com efeito, os montantes abrangem os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do 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), instituições financeiras e instituições da União Europeia. Tendo por referência uma perspetiva de médio prazo, o peso do serviço da dívida na despesas efetiva tem descido ao longo do horizonte 2014–2020 (Gráfico 30), de 72,5% em 2014 até 45,0% em 2020. Para esta evolução vem contribuindo o aumento na maturidade do stock da dívida direta através de emissões com maturidades de longo prazo. Consequentemente, o peso das amortizações também se reduziu no mesmo período, de 62,5% para 36,7%, respetivamente.

**Gráfico 30 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social**  
(milhões de euros e percentagem da despesa direta)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

### 5.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

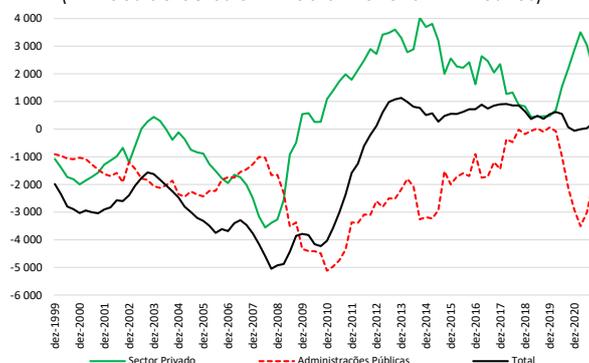
**209. A evolução do saldo orçamental das AP e da dívida pública deve ser avaliada em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, visto que o sector público e o sector privado se influenciam mutuamente. A economia portuguesa apresentou uma necessidade de financiamento (- 0,1% do PIB) pela primeira vez desde o ano terminado no 3.º trimestre de 2012.** O sector institucional das AP apresentou um contributo fortemente negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2020 devido aos efeitos da pandemia COVID-19. No entanto, é de referir que em 2019 se tinha observado um contributo positivo das AP pela primeira vez desde o início da série estatística em 1995. Na presente análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa apresentou em 2020 necessidade de financiamento (Gráfico 31) no montante de 239 M€ (- 0,1% do PIB), desagregando-se entre uma necessidade de financiamento de 11,7 mil M€ no sector das Administrações Públicas, sendo compensada por uma capacidade de financiamento de 11,4 mil M€ no sector privado.

**210. Dentro do sector privado em 2020, os sectores institucionais Famílias e Sociedades Financeiras apresentam uma capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras**

**observou uma necessidade de financiamento.** No entanto, estes três sectores institucionais evoluíram de maneira diferente durante o ano 2020. O sector institucional Famílias registou uma capacidade de financiamento (Gráfico 32) no montante de 12,7 mil M€, valor mais elevado da série estatística até 2020, o qual subiu novamente no ano terminado no 1.º trimestre de 2021. As Sociedades Não Financeiras registaram uma evolução favorável, mas continuando a registar uma necessidade de financiamento (de – 7,1 mil M€ em 2019 para – 5,7 mil M€ em 2020). Em sentido oposto, as Sociedades Financeiras diminuíram a sua capacidade de financiamento, de 5,2 mil M€ em 2019 para 4,4 mil M€ em 2020.

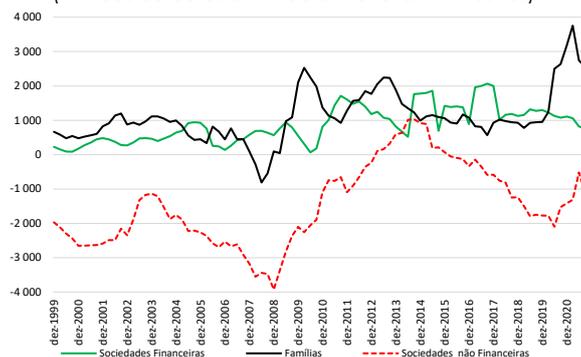
**211. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, aferida pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, situou-se em 12,8% no ano 2020, o que representa o valor mais elevado desde o ano 2003.** Esta subida anual foi determinada pela queda do consumo nominal das famílias (– 6,4%), a qual foi ligeiramente atenuada pela variação do rendimento disponível (– 0,7%).<sup>33</sup> Posteriormente, registou-se uma subida da taxa de poupança das Famílias para 14,4% no ano terminado no 1.º trimestre de 2021 (Gráfico 33), que corresponde ao máximo da série estatística iniciada em 1999. Nos trimestres seguintes de 2021 verificaram-se descidas para níveis próximos do máximo observado na crise financeira de 2008–2013.

**Gráfico 31 – 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 2020 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2020.

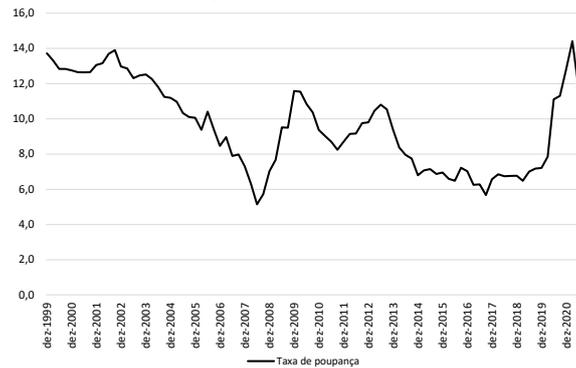
**Gráfico 32 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado**  
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

<sup>33</sup> É de salientar que os níveis mais elevados da taxa de poupança do sector institucional Famílias após o início da pandemia COVID-19 reflete uma heterogeneidade entre agregados familiares: uma parte das famílias manteve os rendimentos do trabalho e de outras fontes de rendimento, enquanto outras famílias enfrentaram descida dos rendimentos.

**Gráfico 33 – Taxa de poupança das famílias**  
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

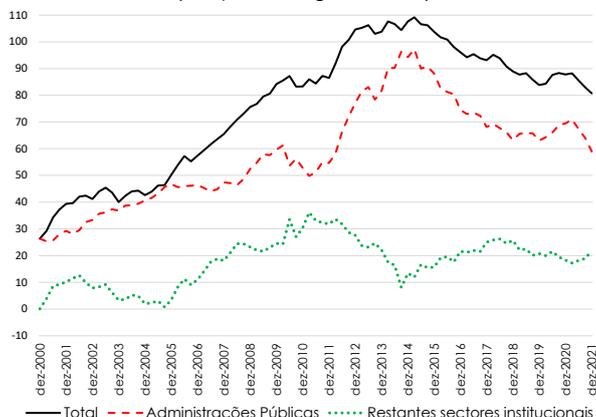
**212. A evolução da Posição de Investimento Internacional (PII) de um país é determinada, essencialmente, pelos fluxos acumulados ao longo dos anos da capacidade/necessidade de financiamento, sendo este fluxo aferido pela soma da balança corrente com a de capital.** Por definição estatística, o stock da PII pode ser desagregado de diversas formas: por categoria funcional, por tipo de instrumento, por sector institucional ou por moeda de denominação. Para cada categoria funcional, instrumento, sector ou moeda, o saldo é obtido pela diferença entre ativos e passivos. Relativamente aos instrumentos, estes podem ser desagregados entre instrumentos de capital e instrumentos de dívida. Os instrumentos de capital incluem, por exemplo, as ações representativas da propriedade de empresas, enquanto os instrumentos de dívida registam os empréstimos entre o sector financeiro, os títulos de obrigações emitidos pelas empresas e as obrigações soberanas. A dívida externa bruta da economia portuguesa corresponde aos instrumentos de dívida e é obtida pela soma de passivos incluídos nas seguintes três categorias funcionais: investimento direto, investimento de carteira e outro investimento. Consequentemente, a dívida externa líquida reflete o saldo entre ativos e passivos dos instrumentos de dívida que se encontram dentro destas três categorias funcionais.

**213. Em Portugal, o peso da dívida externa líquida dentro da PII é elevado, o que significa que o financiamento externo da economia portuguesa é obtido maioritariamente através de instrumentos de dívida.** A composição da PII entre instrumentos pode-se alterar ao longo de cada período pelas transações entre detentores destes instrumentos. No limite, é possível ocorrer uma alteração na composição da PII através de um aumento (ou uma descida) dos instrumentos de dívida por contrapartida da diminuição (ou subida) dos instrumentos de capital, mesmo nos períodos em que o fluxo de capacidade/necessidade de financiamento é próximo de zero.

**214. No caso de um país que precisa de recorrer a financiamento externo, os instrumentos de capital são considerados mais benéficos do que os instrumentos de dívida, visto que são pró-cíclicos com a atividade económica, e as perdas num contexto de recessão serão partilhadas com os credores.** Em termos gerais, os instrumentos de capital correspondem às ações representativas do capital social das empresas, enquanto os instrumentos de dívida são as obrigações emitidas pelas empresas, os empréstimos e os depósitos entre instituições, bem como as obrigações do Tesouro e os Bilhetes do Tesouro emitidos pelo sector público. Os instrumentos de capital caracterizam-se, tipicamente, pela valorização (desvalorização) em períodos de expansão (recessão) económica, sendo os ganhos (as perdas) imputados ao acionista, existindo risco no capital investido. Posteriormente, os instrumentos de capital que estão dentro da categoria funcional "investimento direto" são considerados uma fonte de financiamento mais estável para as empresas do país, em oposição à categoria "investimento de carteira" que se caracteriza pela facilidade de transação (liquidez) nos mercados financeiros. Quanto aos instrumentos de dívida, estes serão reembolsados quando atingirem a maturidade independentemente do ciclo económico, pelo que as perdas de uma recessão ficam no lado do devedor (exceto em situações de insolvência). Adicionalmente, no caso dos instrumentos de dívida incluídos dentro da categoria funcional "investimento de carteira", estes caracterizam-se pela maior facilidade de transação em mercados financeiros, quando comparados com os instrumentos de dívida incluídos na categoria funcional "investimento direto".

**215. Os títulos de dívida pública Bilhetes do Tesouro e Obrigações do Tesouro são instrumentos de dívida incluídos na categoria funcional "investimento de carteira", pelo que o investidor terá maior facilidade em se desfazer dos títulos que tenham, entretanto, ficado mais arriscados (i.e., risco aferido pelo aumento da taxa de juro implícita em mercado secundário). Com efeito, será também mais difícil emitir novos títulos de dívida em conjunturas económicas adversas.**

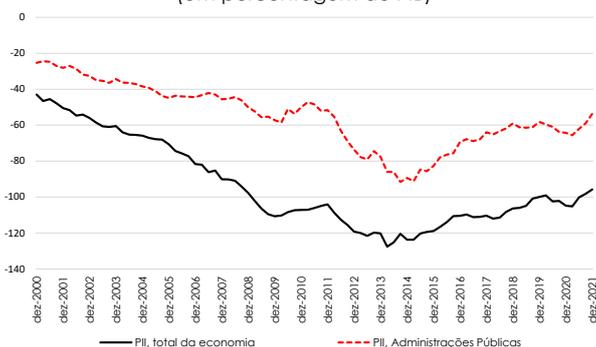
**Gráfico 34 – Dívida externa líquida de Portugal**  
(em percentagem do PIB)



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

**216. Em valores nominais, a dívida externa líquida diminuiu entre o final de 2019 e o final de 2020, o que contribuiu para uma melhoria do valor nominal da PII. Contudo, o peso da dívida externa líquida no PIB aumentou devido à recessão económica com forte queda do PIB nominal em 2020. A PII em percentagem no PIB também se deteriorou.** A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, sendo que a dívida externa encontra-se presente nos instrumentos "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".<sup>34</sup> O peso da dívida externa líquida no PIB aumentou de 83,8% do PIB no final de 2019 para 87,8% do PIB no final de 2020 (Gráfico 35), devido ao contributo do sector público (de 63,0% no final de 2019 para 69,5% no final de 2020), enquanto a dívida externa do sector privado desceu de 20,8% para 18,3% no mesmo período.<sup>35</sup> Consequentemente, a PII em percentagem do PIB refletiu uma evolução negativa devido ao contributo do efeito denominador, passando de – 100,0% no final de 2019 para – 104,8% no final de 2020 (Gráfico 36).<sup>36</sup> Os dados entretanto disponíveis para 2021 apontam para uma evolução favorável da PII e da dívida externa, quer em valores nominais quer em percentagem do PIB.

**Gráfico 35 – Posição de Investimento Internacional**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

<sup>34</sup> Por definição estatística, os instrumentos da PII correspondem ao investimento direto, ao investimento de carteira, ao outro investimento, aos ativos de reserva, aos derivados financeiros e às opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Quanto à dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

<sup>35</sup> Contudo, importa realçar que as instituições financeiras residentes podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

<sup>36</sup> Os montantes da PII e da dívida externa líquida 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.



## 6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

**217. O capítulo é dedicado a analisar as obrigações não-financeiras das Administrações Públicas. Tem por base informação com sérias limitações.** A informação agregada e consolidada destas obrigações é muito débil e a UTAO deparou-se com dificuldades superiores às que relatou nas suas apreciações a CGE de anos anteriores. Assim, o capítulo começa, na Secção 6.1, por dar a conhecer as principais dificuldades na informação de base disponível na CGE/2020. 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 6.2 analisa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 6.3 dá conta dos pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 6.4 informa sobre o prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2020. Na medida do exequível, a informação é confrontada com a de anos anteriores, tendo 2019 como principal ponto de comparação.

### 6.1 Limitações da informação disponível

**218. A CGE/2020 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, ainda, mais limitada do que a que existiu para analisar a CGE em anos anteriores.** O relatório do MF referente à CGE/2020, na Subsecção III.4.4., descreve a evolução, em 2020, 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 e mais limitada do que a relatada em relatórios da CGE de anos anteriores. A CGE/2020 volta a não mencionar os montantes da dívida não-financeira das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), e a reportar informação incompleta sobre os Hospitais EPE. No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados na CGE/2020 apresentados referentes a dezembro de 2020 não coincidem com os dados do relatório e contas consolidadas de 2020 do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Em coerência com o ocorrido em anos anteriores, a CGE/2020 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/2020 não disponibiliza dados sobre a evolução do Prazo Médio de Pagamentos na Administração Local no ano de 2020; justifica esta falta com o atraso na implementação do novo sistema contabilístico SNC-AP. A implementação deste sistema é uma evolução positiva; no entanto, o sistema de contabilidade financeira permaneceu por aplicar em boa parte dos Serviços Integrados da Administração Central e, apesar dos progressos na homogeneização normativa, subsistiram ainda em 2020 regras diferentes entre os diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas, para além de dificuldades na sua interpretação.

**219. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2020 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2020.** A UTAO, nas últimas apreciações à Conta Geral do Estado deu nota desta limitação. As Propostas de Orçamento, assim como o Orçamento do Estado de 2020 (OE/2020) e a Segunda Alteração ao Orçamento do Estado (2.ª AOE/2020) aprovados na Assembleia da República, contêm 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 renova 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 2020, que serão contrastados com a execução de anos anteriores, nomeadamente 2019. As fontes para este capítulo são o relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2020 e outras referências, de fontes oficiais identificadas em rodapé de gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

## 6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

**220. A dívida não-financeira caracteriza-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 2020 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*.

**221. Tendo por base a limitação dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas,** exposta na Secção 6.1, 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 2020](#)). Ao comparar este relatório com o da CGE/2020 produzido pelo Ministério das Finanças, são detetáveis diferenças em valores reportados de dívida não-financeira do SNS.

**222. A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2020 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores é limitada.** A Tabela 24 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central nos últimos quatro anos e procede à comparação dos resultados de 2020 com os de 2017, 2018 e 2019. Esta análise é limitada pelo facto do valor total apurado em 2019 e 2020 não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS). Uma outra dificuldade de comparação foi ultrapassada no que concerne à dívida não-financeira das entidades do SNS.<sup>37</sup> A conta de 2020 do SNS relata no Balanço em SNC-AP uma rubrica “outras contas a pagar”, que agrega as subcontas “dívida a outros credores”, mas também as subcontas “acrécimo de gastos com remunerações” e “outros acréscimos de gastos”. No entanto, da análise ao reportado no Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2020 foi possível isolar os montantes da dívida a outros credores e, por consequência, apurar o valor da dívida não-financeira do SNS para o ano de 2020.

**223. Em 2020, a dívida não-financeira das unidades orgânicas que constituem o SNS cresceu para atingir 86,7% do total apurado para o subsector AdC.** Compilando a informação da CGE/2020 e o Relatório e Contas elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, IP), é possível decompor a dívida não-financeira em parcelas correspondentes a diferentes agrupamentos organizacionais, bem como proceder a comparações com o períodos anteriores (dentro do enquadramento descrito no parágrafo 222). Os dados são expostos na Tabela 24 e diferem dos apresentados no relatório da CGE/2020 devido aos factos relatados no parágrafo 221. No final de 2020, a dívida não-financeira da AdC foi superior a 3 mil M€, totalizando 3063 M€, representando um ligeiro crescimento de 26 M€ face a 2019. No fim de 2020, o *stock* da dívida não-financeira do SNS registou um aumento (+ 98 M€), ascendendo a 2657 M€, i.e., 86,7% da dívida não-financeira apurada da Administração Central. Como tal, a grande maioria do volume de dívida não-financeira da AdC em 2020 advém do SNS e resulta da suborçamentação e dos problemas de gestão que há muito se verificam no SNS, e que se refletem na repetição de prejuízos ano após ano. Esta questão foi salientada pela UTAO na análise à evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde ([Relatório UTAO n.º 20/2019](#), [Relatório UTAO n.º 4/2020](#) e [Relatório UTAO n.º 6/2021](#)), e é novamente abordada no Capítulo 9 do presente relatório. Os reforços nas dotações de capital realizados nos Hospitais EPE em 2020 que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, em grande medida no mês de dezembro de 2020, permitiram: i) diminuir o *stock* em dívida, mas sem evitar que este fosse superior ao registado em 2019; ii) reduzir, no momento, a dimensão dos Pagamentos em Atraso e dos PMP, como se poderá verificar nas secções seguintes.

<sup>37</sup>Conceito 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	2017	2018	2019	2020	variação valor (2020-2019)	variação valor (2020-2018)	variação valor (2020-2017)
<b>Total</b>	<b>3359</b>	<b>3120</b>	<b>3038</b>	<b>3063</b>	<b>26</b>	<b>-57</b>	<b>-296</b>
SFA/EPR	3297	3058	2947	2958	11	-101	-339
SNS	2772	2549	2559	2657	98	108	-115
EPR (excluindo SNS)	212	192 <sup>1</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	313	317	388	301 <sup>3</sup>	-87	-17	-13
Serviços Integrados	62	62 <sup>2</sup>	91 <sup>2</sup>	106 <sup>2,4</sup>	15	44	44

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercícios de 2017 a 2020 e Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2017 a 2020, 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 em 2020 no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia, embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano de 2010, logo não deve ser imputada ao ano de 2020; 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).

**224. Excluindo os Serviços e Fundos Autónomos fora do SNS, a dívida não-financeira do resto da AdC aumentou em 2020.** Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) fora do SNS registaram, no seu conjunto, uma redução de 72 M€ na dívida não-financeira (Tabela 24). Desagregando, este *stock* aumentou 15 M€ nos Serviços Integrados. Em sentido oposto, os SFA fora do universo SNS registaram uma redução de 87 M€ nas obrigações não-financeiras a liquidar. Em sintonia ao verificado no SNS, 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 51,9 M€ nos Serviços Integrados, dos quais 19,3 M€ referentes ao Serviço de Gestão Administrativa e Financeira da Cultura; dos 234,8 M€ nos SFA, 129,2 M€ são da responsabilidade da ADSE.

**225. O relatório da CGE/2020 volta a não reportar 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 Administração Local, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. No entanto, são apresentados os elementos recolhidos. A DGO relata na Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2020 um *stock* de dívida não-financeira da Administração Regional no montante de 76 M€, correspondendo a uma redução de 13,4% face a 2019. Este valor não é confirmável junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da Administração Local, a DGO não reportou quaisquer dados durante o ano de 2020.<sup>38</sup> O INE, ao contrário de anos anteriores, não apresenta, para o ano de 2020, 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 o ano de 2020, 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 Administração Local, no ano de 2020.

### 6.3 Pagamentos em Atraso

**226. A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) define o conceito de Pagamentos em Atraso utilizado pelas entidades públicas.** A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e posteriores alterações,<sup>39</sup> 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 na fatura,

<sup>38</sup> [Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2020](#).

<sup>39</sup> 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).

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.

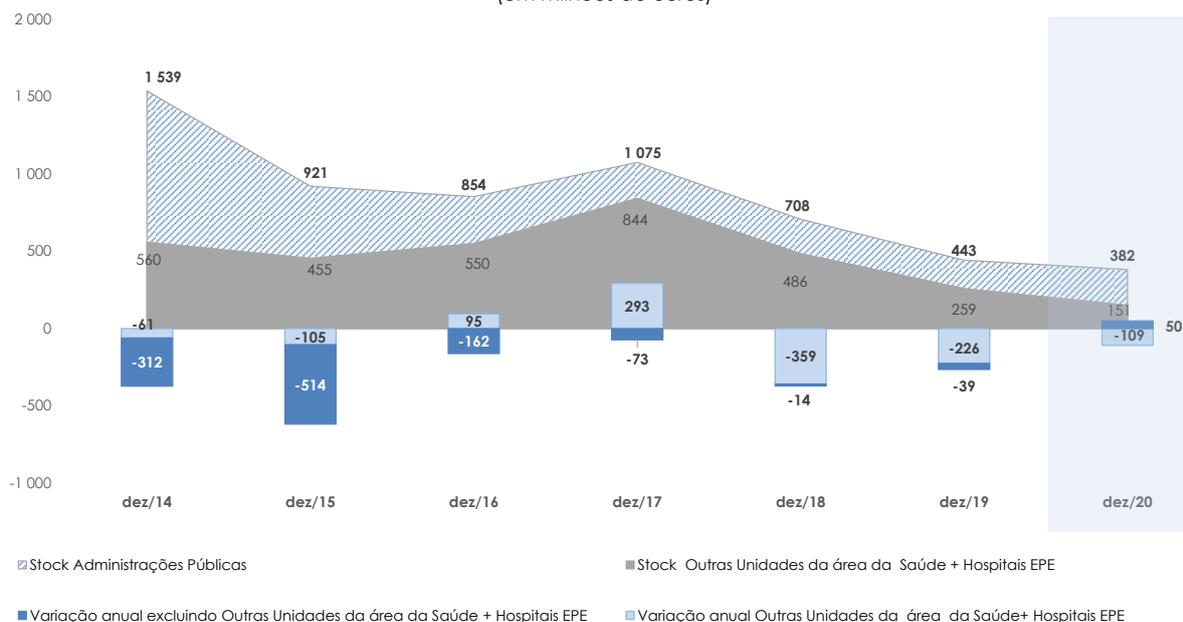
**227. Em 2020, o stock de Pagamentos em Atraso seguiu a tendência de redução registada nos últimos anos, mas influenciada significativamente pela diminuição temporária, ocorrida no final do ano, neste indicador nos Hospitais EPE.** No ano de 2020, assistiu-se a uma ligeira redução de 59 M€ (13,4%), face a 2019, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP, que se fixou nos 382 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014 (Tabela 25 e Gráfico 36). Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 109 M€ (-42,5%), sendo que nos restantes subsectores o contributo foi negativo para este resultado e correspondeu a um incremento agregado de 50 M€. 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 2020, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2020. A história mostra que a dívida em mora tende a subir até ao terceiro trimestre do ano seguinte, até que novas injeções de capital permitam financiar a descida nos dois últimos meses do ano. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 230.

**Tabela 25 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2014–2020**  
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2014 a 2020							
	Stock em dez. 2014	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Stock em dez. 2020	Variac. em 2020
<b>1. Administrações Públicas (consolidado)</b>	<b>1 562</b>	<b>938</b>	<b>862</b>	<b>1 079</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>382</b>	<b>-59</b>
Admin. Central excl. Subs. Saúde	23	15	17	16	18	22	26	4
Hospitais EPE	554	451	544	837	484	256	147	-109
Outras Unidades da área da Saúde	7	4	6	7	2	3	3	0
Entidades Públicas Reclasseificadas	3	15	13	12	12	31	25	-6
Administração Local	461	259	162	109	96	59	59	0
Administração Regional	516	194	120	98	100	72	125	53
<b>2. Outras Entidades</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Empr. Públicas Não Reclasseificadas	1	1	3	1	0	0	0	0
<b>3. Total das Entidades Públicas</b>	<b>1 563</b>	<b>939</b>	<b>865</b>	<b>1 080</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>382</b>	<b>-59</b>
<b>4. Variação do total</b>	<b>-350</b>	<b>-624</b>	<b>-74</b>	<b>214</b>	<b>-373</b>	<b>-267</b>	<b>-59</b>	<b>n/a</b>
<b>5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>-289</b>	<b>-519</b>	<b>-169</b>	<b>-79</b>	<b>-14</b>	<b>-41</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
<b>6. Variação Hospitais EPE + Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>-61</b>	<b>-105</b>	<b>95</b>	<b>293</b>	<b>-359</b>	<b>-226</b>	<b>-109</b>	<b>-109</b>

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 87 e cálculos da UTAO.

**Gráfico 36 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2014–2020**  
(em milhões de euros)

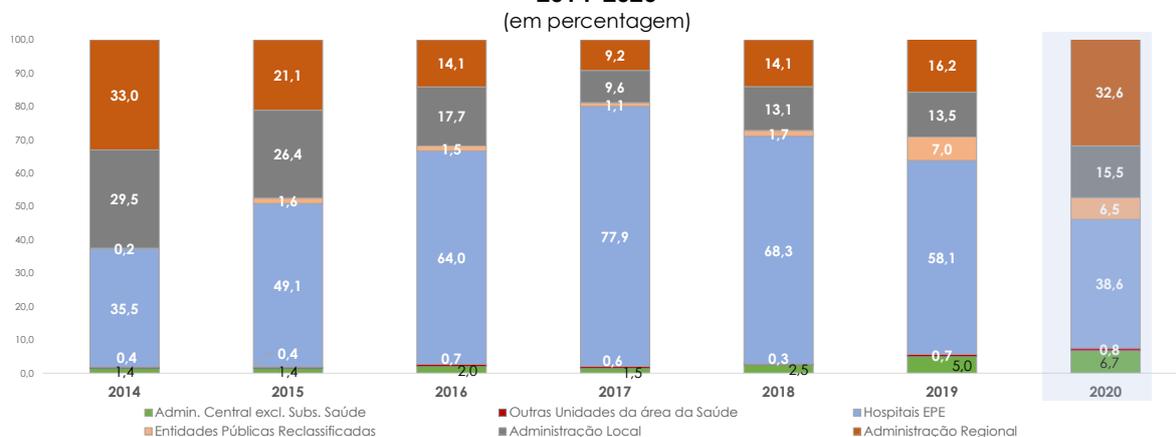


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 87 e cálculos da UTAO.

**228. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2020, face a 2019, um incremento de 50 M€.** A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde<sup>40</sup> registou um decréscimo de 109 M€ em 2020. Em sentido oposto, o *stock* de dívida em mora das restantes entidades públicas aumentou, representando, em conjunto, um crescimento de 50 M€ face ao *stock* existente no final de 2019. Para este resultado, contribuiu, essencialmente, a evolução registada na Administração Regional, com + 53 M€ (Tabela 25).

**229. O peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE reduziu-se em 2020.** No ano de 2019, os hospitais EPE representavam 58,1% do *stock* total de Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas (Gráfico 37), sendo a parte remanescente repartida, essencialmente, entre a Administração Regional (16,2%) e a Administração Local (13,5%). Em 2020, registou-se uma redução na concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total ascendeu a 38,6%. Esta evolução é alcançada pela diminuição do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2020 atingiu o valor de 147 M€. Em contrapartida, é de salientar o incremento do peso do *stock* de dívida não-financeira em atraso referente à Administração Regional (de 16,2% para 32,6%). Nos restantes subsectores das AP não se verificaram alterações substanciais face a 2019).

**Gráfico 37 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2014–2020**  
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 87 e cálculos da UTAO.

<sup>40</sup> “Universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “ Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde” na Tabela 25.

**230. Numa perspetiva intra-anual, e em sintonia ao ocorrido em anos anteriores, verificou-se em 2020 um agravamento no stock de Pagamentos em Atraso nos segundo e terceiro trimestres, determinado pelos organismos do universo da Saúde.** De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2020. Nos segundo e terceiro trimestres, registou-se um agravamento no stock dos pagamentos em atraso no universo da Saúde, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+290 M€), em contraste com a estabilização no resto do sector. Durante o último trimestre, a dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (461 M€), tendo-se registado em dezembro a redução de 311 M€<sup>41</sup> neste indicador, que se fixou em 150 M€, para a qual, foram determinantes as dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2020.<sup>42</sup> A opção de realizar transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde tem sido um método usado em vários 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, situação realçada pela UTAO em diversos momentos e atualizada no Capítulo 9 deste relatório.

#### 6.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas

**231. A dimensão e a previsibilidade dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas são impactantes 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. Como tal, a redução da dívida não-financeira e dos prazos médios de pagamento por parte das AP terá um impacto positivo na tesouraria e na gestão dos seus credores e também reduzirá o custo dos produtos intermédios das entidades adquirentes, devendo, pois, ser encarada como uma prioridade. No que diz respeito ao PMP, nos anos que antecederam 2020 verificou-se uma evolução positiva neste indicador. No ano de 2020, a informação incompleta não permite saber se a tendência continuou ou foi interrompida.

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

---

<sup>41</sup> [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2020](#) refere na página 47 a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2020: "(...) Para a variação mensal, os maiores contributos registaram-se nos Hospitais EPE com uma redução de 307,8 milhões de euros. Para esta redução contribuiu o reforço de capital nos HEPE (306,6 milhões de euros) com o objetivo de regularizar dívidas em atraso por ordem de maturidade".

<sup>42</sup> [O Relatório e Contas de 2020 do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde](#) refere na página 79 "(...) Note-se, que a rubrica de Resultados Transitados apresenta uma variação positiva motivado sobretudo pelas entradas de capital para cobertura de prejuízos realizadas pelo Ministério das Finanças, no montante de 563 milhões de euros, ocorrida no exercício, e dirigida expressamente para recuperação de dívidas em atraso a terceiros."

rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses".<sup>43</sup> Alguns problemas de comparabilidade subsistem porquanto nem todos os subsectores usam a mesma definição no numerador deste indicador. 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. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),<sup>44</sup> nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP.

**233. 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/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 Administração Local. A justificação apresentada para esta omissão decorre "(...)do processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico —SNC-AP(...)" "(...)sendo que a prestação de contas relativa ao exercício de 2020 da Administração Local possa ser efetuado até 31 de maio de 2021, considerando os atrasos de na implementação do novo sistema contabilístico". A data do fecho deste capítulo não foi publicada pela [Direção-Geral das Autarquias Locais \(DGAL\)](#) informação de 2020 referentes ao PMP do Subsector Administração Local. Sendo elevado o número de entidades autárquicas, a ausência desta informação inviabiliza a aferição da evolução agregada do PMP total das entidades. Assim, para o ano de 2020, a análise subsequente é realizada por subsector da Administração Pública (excluindo a Administração Local).

**234. Em 2020, assistiu-se à redução expressiva do PMP nas entidades do SNS e no Sector Empresarial do Estado.** Os dados desagregados deste indicador em 2020 mostram uma evolução diferenciada entre os vários subsectores da Administrações Públicas. Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição mais expressiva em 2020 por via do Sector Empresarial do Estado (- 21 dias). No que diz respeito à Administração Central, que inclui cerca de 45% das entidades, verificou-se o ligeiro aumento do PMP, em um dia, embora seja um dos subsectores com o menor prazo de pagamentos. No que se refere à Administração Regional, o PMP foi de 108 dias (+ 7 dias face a 2019). De referir que o PMP nas Entidades do SNS registou o valor mais baixo desde 2015 (95 dias), ou seja, uma melhoria de 18 dias em relação ao registado em 2019. É importante referir que estes organismos públicos ligados ao universo da 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 a redução em 2020 do PMP nas entidades do SNS só ocorreu devido ao reforço de dotações de capital realizadas nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2020, como já exposto na Secção 6.3, parágrafo 230. Os Conselhos de Administração receberam instruções para privilegiar a amortização de dívida em mora (nota de rodapé 42). Note-se que estas injeções de capital em 2020 ascenderam a 563 M€ e sem as mesmas o PMP destas entidades seria bastante superior.

<sup>43</sup> 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 44.

<sup>44</sup> 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>.

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

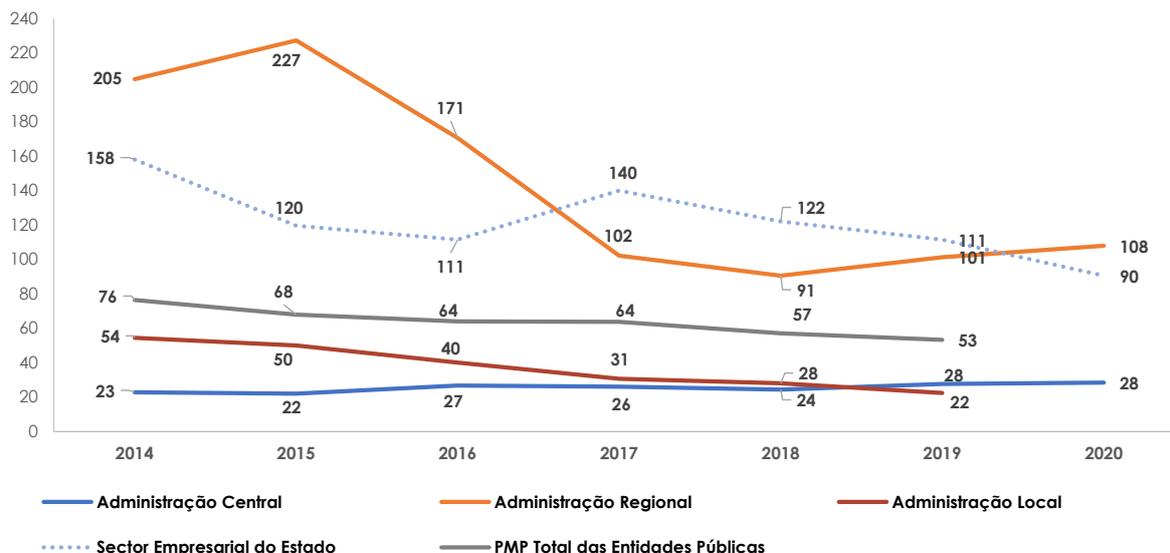
Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)						2020	Variação 2020-2019
	2020		2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Administração Central	344	83%	23	22	27	26	24	28	28	1
Administração Regional	2	1%	205	227	171	102	91	101	108	7
Administração Local	-	-	54	50	40	31	28	22	n.d.	n.d.
Sector Empresarial do Estado	69	17%	158	120	111	140	122	111	90	-21
<b>PMP Total das Entidades Públicas</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>76</b>	<b>68</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<i>por memória:</i>										
Entidades do SNS	54	7,0%	127	105	124	140	124	113	95	-18

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 88 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.

**235. No período 2014–2020 registou-se, na generalidade, a redução do PMP em vários sectores do universo das entidades públicas.** O PMP Total das entidades públicas reduziu-se em oito dias em relação ao ano de 2014, a que se seguiu uma redução e estabilização para 64 dias em 2016 e 2017, sendo que em 2019 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2014 (53 dias). No ano de 2020, não se encontra disponível este dado por falta de reporte da Administração Local (Tabela 26 e Gráfico 38). No entanto, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas. Em 2020, a evolução deste indicador diferiu consoante a categoria organizacional do universo. Na AdC houve um aumento, de 22 dias em 2015 para 28 dias em 2020. Na Administração Regional registou-se uma melhoria acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 91 dias em 2018, embora em 2019 e 2020 se tenha verificado um incremento acumulado de 17 dias (para 108 dias). Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (para 67 dias em 2020) da Região Autónoma da Madeira no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, contrasta com a deterioração do PMP de 119 em 2016 para 156 dias em 2020, ocorrida na Região Autónoma dos Açores.<sup>45</sup> De salientar que apesar da redução ocorrida, o Sector Empresarial do Estado apresenta o segundo PMP mais elevado, sendo este resultado influenciado pelos elevados PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase dos Hospitais EPE.

<sup>45</sup> Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias: [4.º trimestre de 2019](#), e [4.º trimestre de 2020](#).

**Gráfico 38 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2014–2020**  
(em dias)

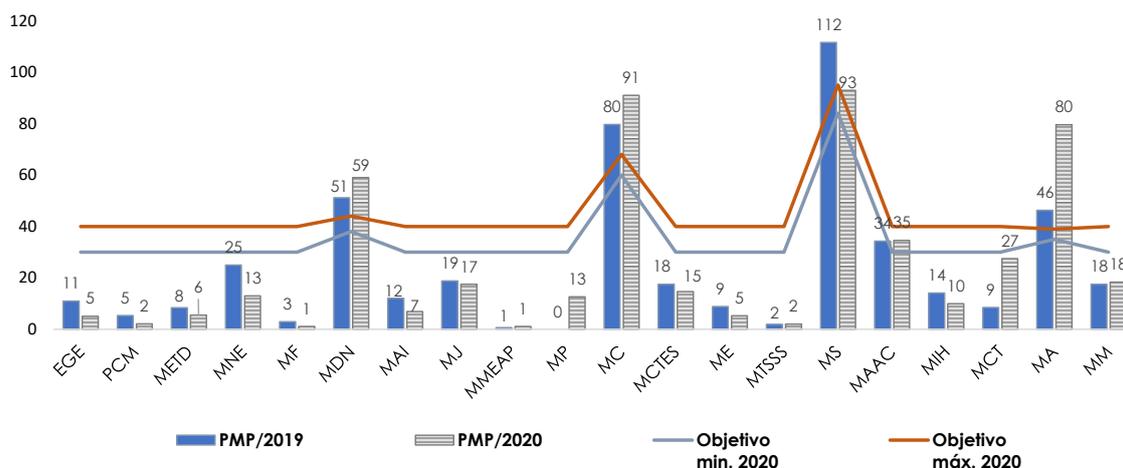


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 88.

**236. Em 2020, organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura, do Ministério da Cultura e do Ministério da Defesa Nacional 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.<sup>46</sup> No ano de 2020, 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 e da do Ministério da Defesa Nacional, as quais se juntaram os organismos sob a tutela do Ministério da Agricultura, que, adicionalmente, registaram uma deterioração do seu PMP face a 2019. De forma explícita no Gráfico 39, é reportado que as entidades afetas aos Ministérios da Cultura e da Defesa Nacional e os organismos sob tutela do Ministério da Agricultura correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa, na sua generalidade, abaixo dos 30 dias. No que diz respeito ao Ministério da Saúde, apesar do cumprimento do objetivo para o ano de 2020, o PMP das entidades agrupadas deste Ministério é o mais elevado (92 dias) de entre o conjunto de Ministérios. Estes dados refletem 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.

<sup>46</sup> [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

**Gráfico 39 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2019 e 2020**  
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 89.

**237. Em 2020, 22 serviços da Administração Central registaram PMP superior a 150 dias.** O relatório da CGE/2020 lista as entidades da Administração Central com PMP superior a 60 dias, sendo que o PMP para as primeiras quatro entidades é superior a um ano e, no caso das dezoito subsequentes, situa-se acima dos 150 dias —Tabela 27. Em comparação com os valores obtidos no final de 2019, verifica-se que uma larga maioria de entidades registou uma diminuição no PMP um ano depois. No entanto, é de salientar, em 2020, a deterioração expressiva deste indicador, pelo segundo ano consecutivo, em certas entidades, como a Gestão Administrativa e Financeira da Cultura, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e o Instituto de Ação Social das Forças Armadas (+ 183, + 137 e + 242 dias face a 2019, respetivamente). De notar que, do conjunto das 10 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, sete são entidades da área da Saúde. Dá-se, ainda, nota que a indisponibilidade de informação à data da publicação deste relatório impediu análise da evolução do PMP na Administração Local em 2020.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> 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 ao ano de 2020.

**Tabela 27 – As 22 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais elevados**  
(em dias)

	Ministério	Entidade	2018	2019	2020	variação 2020-2019
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	517	565	749	183
2	MMEAP	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	274	409	546	137
3	MDN	INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS	49	175	417	242
4	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	331	295	274	-21
5	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	407	334	207	-127
6	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	288	251	192	-60
7	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE ALTO MINHO, EPE	171	157	182	25
8	MS	HOSPITAL DA SENHORA DA OLIVEIRA GUIMARÃES, EPE	175	207	180	-27
9	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	366	286	179	-108
10	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	364	299	176	-123
11	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	303	238	175	-62
12	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	315	232	174	-58
13	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	342	274	171	-103
14	MS	CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, EPE	293	254	171	-83
15	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	238	218	163	-56
16	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	229	199	162	-37
17	MCTES	UL - FACULDADE DE MEDICINA DENTÁRIA	123	142	161	18
18	MS	CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, EPE	174	186	160	-25
19	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÁMEGA E SOUSA, EPE	218	220	159	-62
20	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	309	206	158	-48
21	MS	CENTRO HOSPITALAR DE ENTRE O DOURO E VOUGA, EPE	127	178	157	-21
22	MS	HOSPITAL DISTRITAL FIGUEIRA DA FOZ, EPE	148	144	156	12

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2020, Vol. I, Quadro 90. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2020. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 150 dias a pagar aos seus fornecedores.



## 7 Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

**238. Este capítulo aprecia os riscos para as contas públicas que podem advir das responsabilidades contingentes existentes em 2020 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas.** A Secção 7.1 abre o capítulo para elucidar o significado dos conceitos utilizados. De seguida, são examinadas as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado entre 2017 e 2020 (Secção 7.2) e os montantes despendidos pelo Estado em resultado da execução de algumas dessas garantias (Secção 7.3). A Secção 7.4 apresenta as garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo em 2020, essencialmente concentradas nas linhas de crédito de apoio COVID-19. A Secção 7.5 analisa as garantias de crédito à exportação e ao investimento entre 2017 e 2020. Por fim, o capítulo encerra com uma secção dedicada às responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) — Secção 7.6 —, comparando 2020 com anos anteriores escolhidos em função da disponibilidade e da relevância dos dados. A eventual concretização das contingências afetará as contas públicas. Uma vez que esta concretização é incerta, bem como a extensão e o momento do impacto financeiro para as AP, o valor das responsabilidades contingentes no final do ano 2020 constitui um risco para as finanças públicas nos anos subsequentes que importa conhecer.

### 7.1 Conceitos e base legal

**239. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém,** encontrando-se definido nas normas contabilísticas. A título de exemplo, a Norma de Contabilidade Pública 15 — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, do SNC-AP define passivo contingente da seguinte forma:<sup>48</sup>

- É uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou
- É uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

**240. Da mesma forma, é possível identificar situações, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública.** Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),<sup>49</sup> Secção 4.6.

**241. As garantias concedidas são promessas de pagamento do Estado, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas.** A obrigação de o Estado pagar surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica necessariamente um eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia, tudo dependendo dos termos em que a mesma foi concedida.

**242. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou estruturar na Tabela 28.** Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico (Lei n.º 112/97, de 16 de setembro) e em outras normas que se lhe seguiram, é de salientar o enquadramento legal definido em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, às quais se aplica subsidiariamente esse regime. A este respeito, apresentam-se também os limites máximos para a concessão de garantias estabelecidos na lei do OE/2020 (Tabela 29).

<sup>48</sup> Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>49</sup> NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

**Tabela 28 – Garantias do Estado, base legal**  
(em milhões de euros)

Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa. Visam assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento desses países, nos termos do "Acordo sobre apoios públicos ao crédito à exportação" estabelecido ao nível da OCDE.
Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro	Estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro. Insere-se na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) aprovada pelo Governo Português para contrariar os efeitos da crise financeira internacional, restabelecer a confiança dos agentes económicos e o normal funcionamento dos mercados, no contexto de um esforço concertado entre os Estados Membros da União Europeia.
Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro	Nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização. Neste âmbito ocorreram operações de crédito ou de assistência de liquidez, realizadas pela CGD a favor do BPN, no contexto da sua nacionalização.
Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio	Aprova um regime que viabiliza a possibilidade de o Governo conceder empréstimos, realizar outras operações de crédito ativas a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.
Lei n.º 69/2017, de 11 de agosto	Regula os fundos de recuperação de créditos. Algumas das operações efetuadas no âmbito deste regime envolvem garantias do Estado.
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	Estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Diário da República Eletrónico ([www.dre.pt](http://www.dre.pt), consultado em 7 de março de 2022.

**243. Em 2020 foram aprovadas duas alterações à lei do OE/2020, que, entre outros aspetos, visaram elevar os tetos das garantias a conceder pelo Estado em mais 18 150 M€.** A 1.ª Alteração ao OE/2020 (Lei n.º 13/2020, de 7 de maio) mais do que duplicou os limites máximos aplicáveis às garantias concedidas pelo Estado. Na sua formulação inicial, o OE/2020 estabeleceu como limite máximo a garantir um total de 7731 M€, distribuído da forma detalhada na Tabela 29. A 1.ª Alteração ao OE/2020, publicada a 7 de maio, menos de dois meses após a aprovação do OE/2020, aumentou os limites anteriormente definidos em mais 8600 M€ (+6500 M€, para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, +1100 M€ para a concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo e +1000 M€ para a concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento). Em julho, com a 2.ª Alteração à Lei do OE/2020, estes limites foram novamente aumentados em mais 9550 M€, nas mesmas rubricas anteriormente referidas (+7000 M€ para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, +1300 M€ para a concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo e +1250 M€ para a concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento). No seu conjunto, as duas alterações ao OE/2020 aumentaram os limites máximos às garantias a conceder pelo Estado em 18 150 M€ — Tabela 29.

**Tabela 29 – Limites máximos para a concessão de garantias: OE/2020 inicial, 1.ª Alter. OE/2020 e 2.ª Alter. OE/2020**

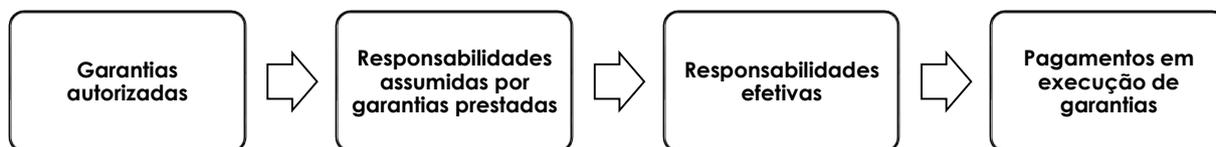
(em milhões de euros)

Garantia	Disposição legal	Limite OE/2020	Limite 1.ª alteração OE/2020	Limite 2.ª alteração OE/2020
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. <sup>1</sup>	Art. 161.º, n.º 1	4 000	4 000	4 000
Concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.	Art. 161.º, n.º 2, a)	2 000	3 000	4 250
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 161.º, n.º 2, b)	200	1 300	2 600
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 161.º, n.º 4	500	7 000	14 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 161.º, n.º 5	49	49	49
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (gestão da dívida da RAM e construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 161.º, n.º 7, a) e b)	458	458	458
Concessão de garantias a financiamento a contrair pela RAA (gestão da dívida da RAA).	Art. 161.º, n.º 8	100	100	100
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 161.º, n.º 9	400	400	400
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 161.º, n.º 10	25	25	25
<b>Total</b>		<b>7 731</b>	<b>16 331</b>	<b>25 881</b>

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2020, Lei n.º 2/2020, de 31 de março; 1.ª alteração ao OE/2020, Lei n.º 13/2020, de 7 de maio; 2.ª alteração ao OE/2020, Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. | Notas: 1 – Inclui as garantias pessoais do Estado, com carácter excepcional, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito de investimentos financiados pelo Banco Europeu de Investimento — número 3 do artigo 161.º.

**244. Nas subsecções seguintes apresentam-se as estatísticas relativas às garantias autorizadas (7.2.1), responsabilidades assumidas (7.2.2) e responsabilidades efetivas (7.2.3). Os pagamentos efetuados por execução de garantias surgem na Secção 7.3.** As responsabilidades assumidas distinguem-se das garantias autorizadas por resultarem da contratualização de uma garantia autorizada. Com efeito, após a autorização da concessão da garantia de Estado, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças emite uma declaração de garantia ou celebra um contrato que garante uma determinada operação financeira. Com a contratualização da operação, o Estado passa a assumir uma determinada responsabilidade. Na sequência da contratualização da operação garantida pelo Estado, e ainda que o Estado assumia desde logo a responsabilidade resultante dessa concessão, a mesma só se torna efetiva aquando da utilização da respetiva operação de financiamento garantida. A responsabilidade efetiva assim criada será reduzida nos momentos em que ocorram as respetivas amortizações. Se uma entidade devedora, que beneficiou de uma garantia do Estado para a obtenção desse crédito, não cumprir o serviço da dívida nos termos contratados, o Estado pode ser chamado a cumprir tal obrigação, obrigando-se assim o Estado e efetuar os respetivos pagamentos em execução da garantia prestada (ver parágrafo 241).

**Figura 3 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado**



Fonte: UTAO.

**245. O capítulo encerra com uma secção dedicada às responsabilidades contingentes associadas a PPP que resultam, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos. Em termos práticos, estas contingências podem assumir várias formas: i) pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) alterações no modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias.** Comece-se por explicar o que

é e como pode surgir um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do contrato.<sup>50</sup> Durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontrarem contratualmente estabelecidas. Estes diferendos podem evoluir, em determinadas situações, para litígios entre as partes, que na generalidade dos casos são dirimidos em Tribunal Arbitral. Do acórdão emitido por estes tribunais podem emergir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente (sector público). No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não são certos enquanto as negociações não terminarem e se tornem efetivas. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, será sempre um outro fator de risco orçamental, uma vez que o grau de incerteza quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção que venha a ser necessária, são incertos. Estes elementos ir-se-ão refletir nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

## 7.2 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

### 7.2.1 Garantias autorizadas pelo Estado: 2017–2020

**246. Em 2020 foram autorizadas garantias do Estado no montante de 1749 M€, a maioria das quais em resposta à pandemia de COVID-19.** No quadriénio 2017-2020 foram autorizadas garantias do Estado no valor global de 3249 M€, ao abrigo dos regimes jurídicos elencados na Tabela 30. Dos 1749 M€ autorizados, como garantias, em 2020, 1450 M€ tiveram como base o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que estabeleceu medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias especiais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 — Tabela 30.

**Tabela 30 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2017 – 2020**  
(em milhões de euros)

Base legal	2017	2018	2019	2020
Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	406	467	471	299
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	-	-	-	-
Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro	-	-	-	-
Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro	-	-	-	-
Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio	-	-	-	-
Lei n.º 69/2017, de 11 de agosto	-	156	-	-
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	-	-	-	1 450
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>623</b>	<b>471</b>	<b>1 749</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO.

<sup>50</sup> REF: Reposição do Equilíbrio Financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos afetos ao parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

## 7.2.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2017–2020

**247. Em 2020 diminuiu o valor total das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas, pese embora se tenha registado um aumento significativo nas responsabilidades assumidas perante entidades financeiras públicas, em resultado das medidas COVID-19 implementadas.** Em 2020 as responsabilidades assumidas pelos Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 1729 M€ face ao ano anterior. A maior redução decorreu ao nível das entidades financeiras, com o fim da garantia de carteira concedida ao sector bancário e ao Fundo de Recuperação de Créditos (entidades financeiras privadas), que no final de 2019 ascendiam a 2876 M€. <sup>51</sup> Registam-se também reduções ao nível das entidades públicas não financeiras, com uma diminuição de 549 M€, sobretudo nas empresas do sectores dos transportes (– 360 M€) e da gestão de infraestruturas (– 113 M€). Contudo, e em sentido oposto, é de referir aumento das responsabilidades assumidas perante entidades financeiras públicas, com um acréscimo de 922 M€ em 2020, em que se incluem as garantias concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, nomeadamente ao Fundo de Contragarantia Mútuo, em resultado da implementação de medidas de resposta à pandemia COVID-19.

**Tabela 31 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2017–2020**

(em milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020	Varição 2019-2020
<b>1. Entidades públicas não financeiras</b>	<b>12 109</b>	<b>10 376</b>	<b>7 172</b>	<b>6 623</b>	<b>-549</b>
<i>Gestão de infraestruturas</i>	4 323	3 836	3 157	3 044	-113
<i>Habituação e requalificação</i>	98	114	86	101	15
<i>Ambiente</i>	53	44	35	25	-10
<i>Serviços de utilidade pública</i>	1 501	1 406	1 324	1 244	-81
<i>Transportes</i>	3 831	3 620	2 570	2 210	-360
<i>Diversos</i> <sup>1</sup>	2 302	1 357	-	-	0
<b>2. Entidades financeiras</b>	<b>3 881</b>	<b>4 023</b>	<b>3 712</b>	<b>1 758</b>	<b>-1 955</b>
<i>Entidades financeiras públicas</i> <sup>2</sup>	1 081	1 070	836	1 758	922
<i>Entidades financeiras privadas</i>	2 800	2 953	2 876	-	-2 876
<b>3. Administração Local</b>	-	-	-	-	<b>0</b>
<b>4. Cooperação para o desenvolvimento</b>	<b>1 139</b>	<b>1 139</b>	<b>1 139</b>	<b>1 134</b>	<b>-5</b>
<b>5. Regiões autónomas</b>	<b>1 370</b>	<b>1 767</b>	<b>2 008</b>	<b>2 194</b>	<b>185</b>
<b>6. Outros</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>619</b>	<b>594</b>
<b>Total</b>	<b>18 517</b>	<b>17 326</b>	<b>14 057</b>	<b>12 328</b>	<b>-1 729</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças); Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Inclui as responsabilidades assumidas por garantias prestadas à PARPÚBLICA, PARVALOREM e PARUPS. 2) Inclui as responsabilidades assumidas por garantias prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo, PARPARTICIPADAS e Fundo de Resolução.

**248. O principal grupo beneficiário das garantias do Estado é o das entidades públicas não financeiras,** as quais acarretavam um stock de responsabilidades para o Estado que ascendia a 6623 M€ no final de 2020 (53,7% do total). Destacam-se as empresas públicas (não financeiras) do sector de gestão de infraestruturas (3044 M€, 24,7% do total), dos transportes (2210 M€, 17,9% do total) e dos serviços de utilidade pública (1244 M€, 10,1% do total). As Regiões Autónomas e a Cooperação para o desenvolvimento representam 2194 M€ (17,8% do total) e 1134 M€ (9,2% do total), respetivamente.

## 7.2.3 Responsabilidades efetivas: 2017–2020

**249. Nos anos mais recentes regista-se uma tendência de redução, tanto ao nível das responsabilidades assumidas como das responsabilidades efetivas.** A redução das responsabilidades efetivas decorrentes da concessão de garantias diminuiu consideravelmente nos últimos anos, sobretudo devido à melhoria

<sup>51</sup> O maior valor respeitava à Garantia de Carteira (cerca de 2800 M€) concedida a entidades do sector bancário, findou em junho de 2020.

das condições de liquidez da economia e a uma maior facilidade de acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. A política monetária amplamente acomodatória, prosseguida pelo BCE, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução. No período 2017-2020 as responsabilidades efetivas do Estado, decorrentes da concessão de garantias públicas, diminuíram 6811 M€, no mesmo período as responsabilidades assumidas reduziram-se 6190 M€. No final de 2020 as responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado, decorrentes da concessão de garantias públicas, ascenderam a 11 483 M€, diminuindo 2318 M€ face ao ano anterior (em 2019 a redução homóloga foi de 3238 M€). O fim da garantia de carteira em junho de 2020, no valor de 2800 M€,<sup>52</sup> e a diminuição de 2905 M€ em “Outras” garantias<sup>53</sup> foram outros fatores que contribuíram para a redução ocorrida no ano em análise — (Tabela 32).

**Tabela 32 – Responsabilidades do Estado com garantias — Assumidas vs Efetivas: 2017–2020**  
(em milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020	Varição 2019-2020
<b>Responsabilidades assumidas</b>	<b>18 517</b>	<b>17 326</b>	<b>14 057</b>	<b>12 328</b>	<b>-1 729</b>
<b>Responsabilidades efetivas, das quais:</b>	<b>18 294</b>	<b>17 039</b>	<b>13 802</b>	<b>11 483</b>	<b>-2 318</b>
Entidades reclassificadas	11 260	9 505	6 222	6 690	468
Infraestruturas de Portugal, S.A.	2 700	2 604	2 023	1 934	-90
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2 398	2 302	1 821	1 546	-275
Parvalorem, S.A.	1 995	1 244	-	-	0
Parque Escolar, E.P.E.	984	884	854	842	-12
CP-Comboios de Portugal, E.P.E.	643	615	94	56	-38
Metro do Porto, S.A.	690	603	555	507	-48
FCGM-Fundo de Contragarantia Mútua	466	557	516	1 456	939
Fundo de Resolução	566	385	200	200	0
EDIA-Emp. Des. Infra-estr. Alqueva, S.A.	512	198	160	150	-10
PARUPS, S.A.	307	113	-	-	0
Entidades não reclassificadas	1 376	1 324	1 275	1 211	-64
AdP-Águas de Portugal, S.A.	1 276	1 224	1 175	1 111	-64
STCP	100	100	100	100	0
Outras <sup>1</sup>	1 461	1 619	4 273	1 368	-2 905
Regiões Autónomas	1 398	1 792	2 031	2 214	183
Órgãos do Governo Regional da Madeira	1 370	1 767	2 008	2 194	185
SFA da Administração Regional da Madeira	28	25	23	21	-2
APRAM-Adm. Portos da RAM, S.A.					
<b>Garantias concedidas ao setor bancário</b>					
Garantia de carteira	2 800	2 800	2 800	-	-2 800

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO. | Notas: Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente do sector público (na sua maioria não reclassificadas), e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

**250. As responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado com garantias a Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) ascendia a 6690 M€ no final de 2020, tendo aumentado 468 M€ face a dezembro de 2019, invertendo a tendência de redução registada em anos anteriores. Este acréscimo deveu-se, sobretudo, à implementação de medidas COVID-19, a cargo do Fundo de Contragarantia Mútua (FCGM).** Em 2020 a generalidade das EPR beneficiárias de garantias estatais reduziram os montantes de responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado. Contudo, as responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado com garantias concedidas ao FCGM registaram um acréscimo homólogo de 939 M€, totalizando 1456 M€ no final de 2020. Este acréscimo ocorreu, na sua grande maioria, em virtude da implementação das medidas COVID-19, direcionadas ao combate dos efeitos económicos nocivos desta pandemia, a cargo desta entidade — Tabela 32.

<sup>52</sup> A garantia de carteira era o instrumento através do qual o Estado português assegurava o cumprimento de obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (Novo Banco e Banco Comercial Português) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, diziam respeito a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, com um prazo de sete anos, ocorrendo a maturidade em 2020. O plano de amortização desta dívida garantida pelo Estado previa a amortização da totalidade dos 2800 M€ em 2020, o que veio a ocorrer.

<sup>53</sup> O conjunto referido como “Outras” entidades refere-se a cerca de 31 entidades, maioritariamente públicas e na sua maioria não reclassificadas. Neste grupo, incluem-se entidades envolvidas em programas de cooperação para o desenvolvimento. Os montantes não se encontram discriminados por entidade.

**251. No tocante a outras entidades públicas, não classificadas como EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal, S.A.** Em 2020, as responsabilidades efetivas do Estado decorrentes de dívida garantida pelo Estado ao Grupo AdP — Águas de Portugal diminuiu 64 M€, situando-se em 1111 M€ no final de 2020.

**252. Para o conjunto das EPR encontram-se previstas amortizações de dívida que ascendem a 2890 M€ no período 2021–2025, cerca de 43,2% do volume das responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado com garantias a estas entidades no final de 2020.** Do montante total de responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado decorrentes de garantias às EPR (6690 M€ no final de 2020), cerca de 8,5% (568 M€) deverão ser amortizados em 2021 e 34,7% (2322 M€) no período 2022–2025. As amortizações mais significativas deverão ser efetuadas pela Infraestruturas de Portugal (129,9 M€ em 2021 e 928,7 M€ no período 2022–2025), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (199,3 M€ em 2021 e 547,1 M€ no período 2022–2025), Metro do Porto, S.A. (114,7 M€ em 2021 e 358,5 M€ no período 2022–2025) e Parque Escolar, E.P.E. (50 M€ em 2021 e 245,7 M€ no período 2022–2025).

**253. As amortizações de dívida garantida pelo Estado a outras entidades públicas, não reclassificadas como EPR, deverá ascender a 751,0 M€, no período 2021–2025, cerca de 62,0% do volume de responsabilidades efetivas vivas no final de 2020.** O montante total de responsabilidades assumidas pelo Estado com dívida garantida a Empresas Públicas Não Reclassificadas (EPNR) era 1211 M€ no final de 2020; deste valor, cerca de 13,4% (162,4 M€) deverá ter sido amortizado no decurso de 2021, encontrando-se prevista a amortização de 48,6% daquele valor (588,7 M€) no quadriénio 2022–2025. Em particular, prevê-se que a AdP — Águas de Portugal, S.A. venha a amortizar 651,0 M€ no período 2021–2025 e a STCP 100 M€ no mesmo período, liquidando a totalidade da sua dívida que se encontrava garantida pelo Estado.

**254. A Região Autónoma da Madeira deverá amortizar cerca de 116 M€ em 2021 e 1028 M€ no quadriénio seguinte, da dívida que tem garantida pelo Estado.** O valor total destas amortizações representa 46,4% do saldo vivo das responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado com dívida garantida à Região Autónoma da Madeira no final de 2020. As garantias concedidas pelo Estado ao Subsector da AdR subdividem-se entre "Órgãos dos Governos Regionais" e "Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional", que, no caso em apreço, dizem apenas respeito à Região Autónoma da Madeira. Os valores mais expressivos referem-se a garantias concedidas pelo Estado aos órgãos do Governo Regional da Madeira, quer no que respeita ao stock vivo de responsabilidades efetivas do Estado (2194 M€ no final de 2020), quer de amortizações previstas (1016 M€ no período 2021–2025). A APRAM — Administração dos Portos da RAM, S.A. integra o Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira e prevê-se que amortize 12 M€ de dívida garantida pelo Estado no quadriénio 2021–2025.

### 7.3 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2017–2020

**255. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado pode ser chamado a efetuar o pagamento caso o credor venha a executar a garantia prestada.** Nesta secção apresentam-se os montantes que o Estado efetivamente pagou em virtude da execução de garantias prestadas (ver parágrafos 241 e 244).

**Tabela 33 – Pagamentos em execução de garantias: 2017–2020**

(em milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020	Pagamentos 2017-2020
Fundo de Contragarantia Mútuo	21	9	30	6	66
Fundo de Recuperação de Créditos	-	-	76	76	153
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>107</b>	<b>83</b>	<b>219</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO.

**256. O Estado foi chamado a efetuar pagamentos em operações que envolveram garantias públicas concedidas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e ao Fundo de Recuperação de Créditos.** No período 2017 a 2020 o Estado pagou um total de 219 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e ao Fundo de Recuperação de Créditos, dos quais 107 M€ foram pagos em 2019 e 83 M€ em 2020. No que respeita ao Fundo de Contragarantia Mútuo, até ao final de 2020 o Estado recuperou 29,4 M€ dos pagamentos efetuados por execução de garantias prestadas. A execução da garantia concedida ao Fundo de Recuperação de Créditos visou assegurar as responsabilidades deste Fundo perante os investidores não qualificados em "papel comercial", designadamente para o pagamento das duas últimas prestações aos referidos investidores.<sup>54</sup> O Fundo de Recuperação de Créditos deverá proceder à sua reclamação/cobrança no âmbito dos processos de insolvência das empresas *Rio Forte Investments, S.A.* e *Espírito Santo International, S.A.* e da liquidação do BES.

**257. Na ótica das contas nacionais o impacto das medidas COVID-19 deverá ser significativamente superior aos pagamentos acima identificados.** No que respeita às garantias concedidas pelo Estado ao FCGM, relacionadas com medidas COVID-19, estima-se que o impacto orçamental direto em 2020 ascenda a 326,1 M€ em perdas para o Estado. Este valor é muito superior aos pagamentos já efetuados acima referidos, salientando-se que inclui apenas as perdas estimadas para o Estado com o incumprimento das garantias por este concedidas ao FCGM, para implementação de medidas COVID-19. Este é um dos fatores de ajustamento considerados entre as óticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional, explicitados na Tabela 6 ("Por memória: linha 7 – Provisões para incumprimento de garantias linhas de crédito COVID-19").

#### 7.4 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo

**258. No final de 2020, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendia a 8827 M€, dos quais 6330 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19.** Nesta mesma data, as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascendiam a 2497 M€ — Tabela 34.

**Tabela 34 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020**  
(em milhões de euros)

	2020
<b>1. Garantias COVID-19</b>	<b>6 330</b>
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63
Linha Sector Social COVID-19	73
<b>2. Garantias não COVID-19</b>	<b>2 497</b>
<b>3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19</b>	<b>8 827</b>

Fontes: Ministério das Finanças e Fundo de Contragarantia Mútuo. Cálculos da UTAO.

#### 7.5 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2017–2020

**259. Além das garantias referidas anteriormente, o Estado concede ainda garantias a operações de seguro de crédito à exportação e ao investimento.** Estas garantias encontram-se enquadradas pelos

<sup>54</sup> O Fundo de Recuperação de Créditos foi criado com o objetivo de mitigar as perdas relacionadas com a aquisição de "papel comercial", vendido aos balcões do Banco Espírito Santo, emitido pelas empresas *Espírito Santo International, S.A.* e *Rio Forte Investments, S.A.*.

Decretos-Lei n.º 183/88, de 24 de maio e n.º 295/2001, de 21 de novembro, sendo geridas por entidades seguradoras.

**260. Em 2020 as garantias autorizadas pelo Estado, relativas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, aumentaram significativamente, sobretudo em resultado das medidas de curto prazo para apoio ao mercado de exportação, em resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19.** Em 2020 as garantias autorizadas pelo Estado, no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento, ascenderam a 998 M€, mais 620 M€ do que no ano anterior. O aumento mais significativo refere-se a garantias a seguros de créditos à exportação de curto prazo, refletindo a implementação de medidas de curto prazo de apoio ao mercado de exportação, em resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19; neste âmbito, foram concedidos 949 M€ de garantias em 2020 (Tabela 35).

**Tabela 35 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020**

(em milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020	Varição 2019-2020
Seguro de créditos à exportação de médio e longo prazo	528	6	111	3	-108
Seguro caução	30	53	17	42	25
Seguro de créditos à exportação de curto prazo	250	250	250	949	699
Seguro de investimento	-	-	-	5	5
<b>Total</b>	<b>808</b>	<b>309</b>	<b>378</b>	<b>998</b>	<b>620</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO.

**261. O stock vivo de responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas a operações de seguro diminuiu em 2020 e encontra-se concentrado nos mercados de Angola, Argélia e Moçambique.** Em 2020 as responsabilidades assumidas pelo Estado, no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento, ascenderam a 893 M€, menos 186 M€ do que no ano anterior. As reduções mais significativas referem-se a garantias de seguros para os mercados de Angola e Moçambique, países que, em conjunto com a Argélia, concentram 82,2% destas responsabilidades assumidas pelo Estado Português (Tabela 35).

**Tabela 36 – Responsabilidades assumidas pelo Estado em operações de seguros (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020**

(em milhões de euros)

País de destino das exportações ou do investimento	2017	2018	2019	2020	Varição 2019-2020
Angola	312	662	644	549	-95
Moçambique	244	182	179	84	-95
Venezuela	149	150	-	-	0
Argélia	43	91	99	100	1
Quênia	24	23	24	-	-24
Brasil	23	-	24	-	-24
Marrocos	20	18	23	26	3
Jordânia	16	16	-	-	0
Honduras	14	14	-	-	0
Senegal	12	11	10	7	-3
Brasil	-	24	-	31	31
Cabo Verde	-	-	7	9	1
Turquia	-	-	7	9	2
Grécia	-	-	5	-	-5
Federação Russa	-	-	-	7	7
Costa do Marfim	-	-	-	5	5
Outros países	96	68	56	65	9
<b>Total</b>	<b>953</b>	<b>1 261</b>	<b>1 079</b>	<b>893</b>	<b>-186</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO. | Notas: os valores indicados referem-se à posição em final do período.

**262. Os montantes que o Estado tem sido chamado a pagar, em virtude do acionamento de garantias concedidas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, tem tido um peso reduzido no stock**

**de responsabilidades assumidas. No quadriénio 2017-2020, o valor pago ascendeu a 40,9 M€, com especial incidência em 2017.** O Estado tem efetuado pagamentos decorrentes do acionamento de seguros de crédito por si garantidos. No período de 2017 a 2020 estes pagamentos ascenderam a 41 M€. O valor mais significativo foi pago em 2017 (32,4 M€) e resultou, sobretudo, de sinistros em operações de exportação de curto prazo para Angola, motivados pela dificuldade que este país teve em aceder a divisas nesse ano. Em 2017 a taxa de sinistralidade destes seguros foi de 3,4%. Nos restantes anos em análise, a taxa de sinistralidade deste tipo de tipo de garantias situa-se no intervalo [0,1% ; 0,4%], não parecendo influenciada por eventuais impactos negativos da pandemia COVID-19 — Tabela 37.

**Tabela 37 – Pagamento de indemnizações pelo Estado por acionamento de seguros (crédito à exportação e ao investimento): 2017–2020**  
(em milhões de euros e em percentagem)

Linhas de seguro de crédito	2017	2018	2019	2020	Pagamentos 2019-2020
Seguro de Créditos à Exportação de curto prazo	32,4	5,4	1,2	1,7	40,7
Seguro de Créditos à Exportação de médio e longo prazo	0,1	0,1	0,1	-	0,2
<b>Total</b>	<b>32,5</b>	<b>5,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>40,9</b>

Por memória:

Indemnizações pagas em % do stock de responsabilidades assumidas	3,4%	0,4%	0,1%	0,2%	-
--	------	------	------	------	---

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças); Relatórios CGE/2017-20. Cálculos da UTAO.

## 7.6 Contingências com Parcerias Público-Privadas

**263. Nesta secção identificam-se os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de PPP e pendentes de resolução no final de 2020.** Estas responsabilidades decorrem de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma parceria que podem gerar, nos termos previstos no contrato, o direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização. Em certos casos, estes eventos evoluem para diferendos entre as partes dos quais podem resultar riscos orçamentais (responsabilidades contingentes), suscetíveis de gerar encargos futuros para o sector público.

**264. Tendo em conta os impactos económicos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro, aplicável aos contratos de PPP.** Os parceiros privados têm vindo a sinalizar que a pandemia prejudicou o equilíbrio financeiro das condições contratuais ao ponto de a mesma poder ser por eles invocada para fundamentar eventuais pedidos de compensação ou reposição do equilíbrio financeiro dos seus contratos. Neste âmbito, o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro para contratos de execução duradoura, em que se incluem as PPP. A Caixa 3 identifica este regime jurídico e as suas principais implicações. A UTAO não conseguiu saber se já algum parceiro privado requereu compensação ou reposição de equilíbrio ao abrigo deste novo regime.<sup>55</sup>

### Caixa 3 – Regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura

**O contexto decorrente da ocorrência e desenvolvimento da pandemia de COVID-19 foi sinalizado pelos parceiros privados como eventual fundamento para direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro.** Assim, é expectável que ainda possam vir a ser submetidos pedidos neste sentido, independentemente do mérito ou das circunstâncias contratuais do caso concreto. Neste âmbito, importa realçar a aprovação, pelo Governo, 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 de COVID-19. Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados, sem qualquer restrição. No entender do Governo, as opções exercidas no referido decreto-lei, "revelam-se necessárias, adequadas e proporcionais aos fins que se visam alcançar e ao estado de exceção", tendo determinado:

<sup>55</sup> O último balanço de contingências em apreciação publicado pela UTAO data de 11 de novembro de 2021, cobre todo o ano de 2020 e não menciona qualquer evento ao abrigo deste regime especial (Capítulo 5 de [Boletim Anual das PPP — 2020](#)).

a) "(...) a suspensão, durante a vigência do estado de emergência, das cláusulas contratuais e disposições normativas que prevejam o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura, incluindo parcerias público-privadas, em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período";

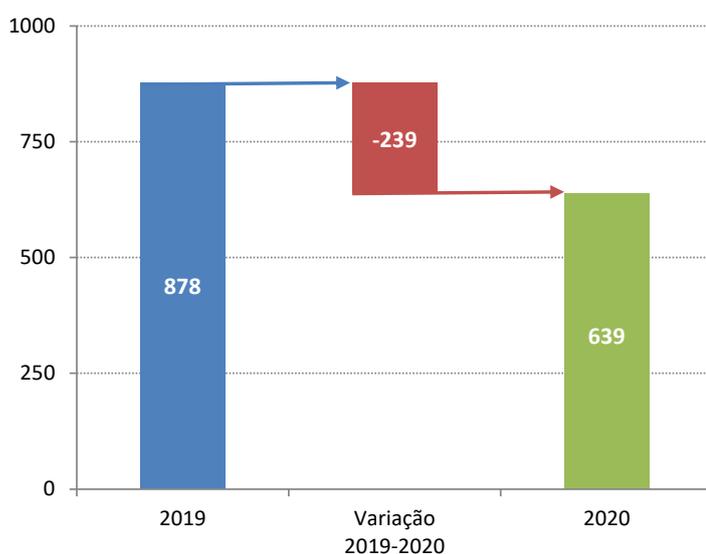
b) "Fora do estado de emergência, (...) eventuais direitos à reposição do equilíbrio financeiro, fundados na ocorrência da pandemia COVID-19, apenas podem ser concretizados através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de estipulação legal ou contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte."

c) "Um regime adicional específico para os contratos de parceria público-privada no sector rodoviário, determinando-se que certas obrigações do parceiro privado devam ser objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período do estado de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego atuais e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. Nos casos em que a remuneração dos parceiros privados advenha de pagamentos do concedente ou subconcedente deve ainda ser determinada, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão" das obrigações das concessionárias ou subconcessionárias.

### 7.6.1 Sector rodoviário

**265. No final de 2020, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados diminuiu face ao registado no final de 2019. 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.** De acordo com a informação mais recente divulgada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), o stock de responsabilidades contingentes (ações arbitrais, REF e outras) associadas a PPP rodoviárias — Concessões e Subconcessões —, ascendeu a 639 M€ no final de 2020, registando-se uma redução de 239 M€ face ao registado no final de 2019 (878 M€) — Gráfico 40 e Tabela 38. Salienta-se que este tipo de responsabilidades contingentes encontra-se concentrado nas subconcessões rodoviárias (633 M€), tendo registado uma redução de 240 M€ em 2020. No tocante às concessões rodoviárias, o valor quantificado de contingências é relativamente reduzido (6 M€).

**Gráfico 40 – Evolução das contingências com PPP, 2019–2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

**266. No que respeita às Subconcessões rodoviárias, a redução verificada (– 240 M€) resultou de dois factos, a saber:**

- **Subconcessão Baixo Tejo:** foi alcançado um acordo entre as partes, o qual foi homologado pelo tribunal arbitral, de que resulta a previsão de um encargo plurianual aproximado de 10,1 M€. Desta forma terminou a ação arbitral prosseguida pela subconcessionária AEBT — Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A., fundamentada em alterações legislativas de carácter específico (DL n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; DL n.º 111/2009 de 8 de maio),

quantificada em 155 M€. Deste acordo resulta a previsão de um encargo global plurianual para o sector público de aproximadamente 10,1 M€;

- **Subconcessão Litoral Oeste: foi alcançado um acordo entre as partes, o qual foi homologado pelo tribunal arbitral, de que resulta a previsão de um encargo plurianual aproximado de 16,6 M€.** Este acordo coloca um termo à ação arbitral intentada pela subconcessionária AELO — Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A., fundamentada em alterações legislativas de carácter específico (DL n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314- B/2010 de 14 de junho; DL n.º 111/2009 de 8 de maio), quantificada em 85 M€. Deste acordo resulta a previsão de um encargo global plurianual para o sector público de aproximadamente 16,6 M€.

**267. No decorrer de 2020 terminaram as cinco ações arbitrais intentadas em 2019 pelas concessionárias Ascendi (Ascendi Grande Porto, S.A., Ascendi Grande Lisboa, S.A., Ascendi Costa de Prata, S.A., Ascendi Beira Litoral/Beira Alta, S.A. e Ascendi Norte, S.A.).** Este facto não tem repercussões no montante das contingências, uma vez que estas não se encontravam quantificadas. Tratava-se de ações arbitrais, intentadas pelas concessionárias em 2019, com base num fundamento comum a todas elas, relacionado com a interpretação da cláusula relativa às grandes reparações de pavimento.

**Tabela 38 – Contingências com PPP, posição em final de período: 2013–2019**

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varição 2019/2020
<b>Valor peticionado em PPP do setor rodoviário</b>	<b>3256</b>	<b>3600</b>	<b>2070</b>	<b>2067</b>	<b>701</b>	<b>565</b>	<b>878</b>	<b>639</b>	<b>-239</b>
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	6	1
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	633	-240
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	-	0,0

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

**268. Relativamente às subconcessões da Infraestruturas de Portugal, S.A., a situação que envolve o montante mais significativo refere-se à Subconcessão Algarve Litoral.** Trata-se de uma ação arbitral interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., com o valor peticionado estimado de 445 M€, relacionada com a rescisão do contrato de subconcessão do Algarve Litoral, por motivo alegadamente imputável à Infraestruturas de Portugal, S.A., na sequência da recusa de visto do Tribunal de Contas ao aditamento ao contrato em agosto de 2018. A Tabela 39 descreve, com mais pormenor, o stock de contingências com PPP relativas às concessões e subconcessões rodoviárias, existente no final de 2020.

**Tabela 39 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2020**  
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor estimado ME	Ponto de situação
<b>Concessões Rodoviárias</b>				<b>6,0</b>	
Concessão Douro Litoral (AEDL, S.A.)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	Pedido inicial de 23,5 ME; O Tribunal Arbitral foi constituído no final de Março de 2014; A ata de instalação foi assinada no final de Agosto de 2014. Foi concluída a prova pericial de engenharia em novembro de 2015; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 ME por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão que fixou o valor da REF em 4,3 ME. O Estado pediu a anulação parcial do acórdão.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE, S.A.)	2017	Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	0,7	Pedido inicial de 0,64 ME. Foi proferido Acórdão em outubro de 2018 condenando o Estado ao pagamento à LUSOPONTE de 0,692 ME. O Estado pediu a anulação parcial do Acórdão arbitral.
Concessão Beira Interior (SCUTVIAS, S.A.)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Impacto decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 71/2018, de 5 de setembro, e da Portaria n.º 328-A/2018, de 19 de dezembro.	-	Foi constituída a comissão de negociação por despacho de 29 de setembro de 2020.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE, S.A.)	2020	Ação Arbitral	Recusa de operação de refinanciamento.	1,0	Processo arbitral em curso. Nota: No decorrer de 2021 o valor peticionado pela concessionária aumentou para 10 ME, em virtude de requerimento arbitral que deu lugar à constituição da respetiva ação arbitral no 1.º trimestre de 2021.
<b>Subconcessões Rodoviárias</b>				<b>632,8</b>	
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT, S.A.)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Impossibilidade de construção da ER377 (incluindo Avenida do Mar).	110	Foi alcançado um acordo entre comissão de negociação e a subconcessionária. A comissão de negociação elaborou o relatório com uma proposta de decisão, o qual foi submetido aos membros do Governo com as tutelas financeira e setorial, para apreciação.
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT, S.A.)	2019	Ação Arbitral	Incumprimento do pagamento da remuneração devida.	34	Foi alcançado um acordo entre comissão de negociação e a subconcessionária. A comissão de negociação elaborou o relatório com uma proposta de decisão, o qual foi submetido aos membros do Governo com as tutelas financeira e setorial, para apreciação.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO, S.A.)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração unilateral do contrato de subconcessão.	0,8	Aguarda-se o despacho que determine a constituição da comissão de negociação.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL, S.A.)	2019	Ação administrativa proposta pelos bancos financiadores	Pedido de indemnização por recusa de visto do Tribunal de Contas.	43,0	Encontra-se em curso uma ação judicial.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL, S.A.)	2019	Ação Arbitral	Rescisão do contrato de subconcessão por motivo imputável à subconcedente.	445	Encontra-se em curso a ação arbitral.
<b>Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário</b>				<b>638,8</b>	

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e IMT — Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P..

**269. As contingências associadas a parcerias dos restantes sectores de atividade económica são abordadas nas subsecções seguintes, sendo os montantes peticionados pelos parceiros privados globalmente inferiores aos do sector rodoviário.** No entanto, referira-se que o diferendo mais relevante é o existente entre o Estado e a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., valorizado em 192 ME.

### 7.6.2 Sector ferroviário

**270. No final de 2020 persiste 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 ME.** Em 2013, foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e de projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela queixosa. O montante peticionado ascendia a 169 ME. Em julho de 2016, foi emitido acórdão pelo tribunal pelo qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 ME, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação de

sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul, e, recorreu para o Tribunal Constitucional. Este decidiu não admitir o recurso por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais. Na sequência desta condenação, a ELOS iniciou, em 2018, uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 M€, tendo o Estado apresentado oposição à mesma.

### 7.6.3 Sector portuário

**271. Em 2020 a UTAP incluiu no universo das PPP quatro concessões portuárias, as quais passaram a integrar o objeto de análise e reporte do seu Bolefim. Relativamente às concessões deste sector há a assinalar a existência de uma ação judicial, intentada pelo Ministério Público, contra a Administração do Porto de Lisboa e a Liscont — Operadores de Contentores S.A., cujo valor estimado não se encontra quantificado.** A ação intentada pelo Ministério Público visa a Administração do Porto de Lisboa e o concessionário privado Liscont — Operadores de Contentores S.A. e tem por objetivo declarar a nulidade do aditamento ao contrato de concessão efetuado em outubro de 2008.<sup>56</sup> Esta ação judicial não se encontra quantificada para efeitos de valorização da respetiva responsabilidade contingente.

### 7.6.4 Sector da saúde

**272. No final de 2020, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector da saúde ascendia a 59,8 M€, tendo aumentado 49 M€ face ao ano anterior com o surgimento de novos pedidos de REF e ações arbitrais.** O detalhe de cada um destes pedidos encontra-se elencado na Tabela 41. Apenas um pedido transitou de 2019, todos os restantes pedidos tiveram início em 2020.

---

<sup>56</sup> O contrato de concessão entre a Administração do Porto de Lisboa e a Liscont — Operadores de Contentores S.A. foi celebrado em dezembro de 1984.

**Tabela 40 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2020**  
(em milhões de euros)

Contrato PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor estimado M€	Ponto de situação
EG Estabelecimento Hospital de Braga	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Pagamento dos medicamentos para tratamento Hepatite C a partir de 2018 e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar, prescritos a utentes beneficiários de subsistemas públicos.	1,6	Aguarda-se a constituição do Tribunal Arbitral.
EG Estabelecimento Hospital de Braga	2019	Ação arbitral	Aplicação do método de cálculo do Índice Case-Mix; dedução de remuneração da Entidade Gestora aplicada pela Entidade Pública Contratante por indisponibilidade do serviço de urgência; condenação da Entidade Pública Contratante a excluir a produção de radioterapia não realizada no Hospital de Braga.	13,0	Ação arbitral em curso.
EG Estabelecimento Hospital de Braga	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Apuramento do valor devido, para efeitos de encontro de contas, a que se refere a execução do Protocolo de Esclerose Múltipla no ano de 2014.	2,3	As partes não alcançaram consenso no decurso das sessões de mediação. Aguarda-se a apresentação de pedido de constituição de Tribunal de Arbitral.
EG Estabelecimento Hospital de Cascais	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Encargos com medicamentos para tratamento Hepatite C a partir de 2018 (após a interrupção do mecanismo de financiamento centralizado) e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar.	-	Em discussão entre as partes.
EG Estabelecimento Hospital de Cascais	2020	Ação arbitral	Formação de médicos internos.	9,3	Ação arbitral em curso.
EG Estabelecimento Hospital de Cascais	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Responsabilidade financeira quanto à dispensa de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar a utentes beneficiários de subsistemas de saúde públicos.	-	Em fase de mediação.
EG Estabelecimento Hospital de Loures	2019	Ação arbitral	Encargos decorrentes das prestações de saúde em matéria de VIH/SIDA.	22,3	Ação arbitral em curso.
EG Estabelecimento Hospital de Loures	2020	Ação arbitral	Divergência quanto à elegibilidade de atos de produção e à determinação dos contratualmente aplicáveis para efeitos de monitorização e avaliação do cumprimento dos parâmetros de desempenho de serviço.	3,1	Ação arbitral em curso.
EG Estabelecimento Hospital de Vila Franca de Xira	2020	Ação arbitral	Pagamento dos medicamentos para tratamento Hepatite C a partir de 2018 (após a interrupção do mecanismo de financiamento centralizado) e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar, prescritos fora do Hospital de Vila Franca de Xira a utentes beneficiários de subsistemas de saúde públicos.	1,0	Ação arbitral em curso.
EG Estabelecimento Hospital de Vila Franca de Xira	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Divergência quanto à determinação dos procedimentos contratualmente aplicáveis para efeitos de monitorização e avaliação do cumprimento dos Parâmetros de Desempenho de Serviço.	5,6	As partes não alcançaram consenso no decurso das sessões de mediação, pelo que foi emitida pela ERS a respetiva "Declaração de Não Acordo". Até à data não foi apresentado pedido de constituição de Tribunal de Arbitral.
EG Estabelecimento Hospital de Vila Franca de Xira	2020	Reposição do equilíbrio financeiro	Diferendo relacionado a aplicação de pontos de penalização no âmbito dos Parâmetros de Desempenho de Serviço (nos anos de 2015 a 2017) e do Parâmetro de Desempenho Resultado (nos anos de 2015 e 2016).	1,6	As partes não alcançaram consenso no decurso das sessões de mediação, pelo que foi emitida pela ERS a respetiva "Declaração de Não Acordo". Até à data não foi apresentado pedido de constituição de Tribunal de Arbitral.
<b>Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário</b>				<b>59,8</b>	

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), a partir de dados disponibilizados pela ARSLVT e pela ARS Norte.



## 8 Regras de disciplina orçamental

**273. Em março de 2020, a cláusula de derrogação das regras relativas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi ativada devido ao início da pandemia COVID-19, a qual acarretou uma grave recessão económica.** Nesse contexto, em 2020 não foi possível assegurar um progresso em direção ao objetivo de médio prazo para o saldo orçamental estrutural nem para redução do rácio da dívida pública.

**274. No entanto, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo (OMP), mas desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.**

**275. A nível nacional, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) admite a possibilidade de um desvio face 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 inclui nestes casos a recessão económica profunda em Portugal, na Área do Euro ou em toda a União Europeia.

**276. As duas primeiras secções deste capítulo explicam a situação dos indicadores orçamentais relativamente às regras a que Portugal se encontraria sujeito no âmbito da vertente preventiva do PEC, caso não tivesse havido derrogação das regras em 2020.** Na análise que se segue, a Secção 8.1 debruça-se sobre a regra do saldo orçamental e o OMP, enquanto a Secção 8.2 incide sobre a dívida pública.

**277. Por fim, a Secção 8.3 analisa a regra orçamental exclusivamente nacional.** Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

### 8.1 Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural

**278. As legislações europeia e nacional determinaram regras para o saldo orçamental aferido em contas nacionais e para o saldo estrutural.** Os parágrafos seguintes explicam-nas de forma sucinta para o contexto de forte recessão económica ocorrida em 2020. Uma apresentação mais abrangente das regras 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.

#### 8.1.1 Saldo orçamental

**279. Em 2020, o défice orçamental situou-se em 5,8% do PIB, pelo que ficou acima do limite instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia,** o que compara com o excedente orçamental de 0,1% do PIB obtido em 2019, ano imediatamente anterior ao surgimento da pandemia COVID-19.

**280. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal até 2019 das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia.** Contudo, esta situação não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC, as quais poderão ser reativadas em 2023 ou num ano seguinte.

**281. O Conselho, na reunião de 23 de março de 2020, subscreveu a posição da CE expressa na comunicação de 20 de março de 2020 e considerou que a situação pandémica existente naquela data enquadrava-se numa “ocorrência excecional”.** Com efeito, os Estados-Membros (EM) ficaram autorizados a desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não colocasse em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Esta disposição respeita à ativação da cláusula de salvaguarda para os EM que, à semelhança de Portugal, se encontram vinculados ao cumprimento da vertente preventiva do PEC.

**282. No entanto, apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é importante manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é possível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023, mas sobretudo porque a sustentabilidade das finanças públicas não pode ser perdida.** 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. No entanto, é de realçar que a suspensão tem natureza temporária e que será revista assim que a situação pandémica de COVID-19 se encontrar controlada e a recuperação económica dos EM se concretize. Adicionalmente, é de salientar que a definição de regras orçamentais decorre da necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazos em cada país individualmente. Com efeito, será necessária manter a atenção sobre a evolução nos indicadores das regras de disciplina orçamental.

**283. É de realçar que a cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo PEC, mas permite que os EM que se encontram na vertente preventiva do PEC se desviem temporariamente da trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo, desde que tal não coloque em causa a sustentabilidade orçamental no médio prazo de cada país.** Com efeito, a decisão do Conselho manteve o funcionamento dos procedimentos do PEC, mas permitiu à Comissão e ao Conselho que aceitassem requisitos orçamentais diferentes dos que se aplicariam caso a derrogação geral não se encontrasse em vigor. Consequentemente, a ativação desta cláusula permite aos EM um desvio face às trajetórias orçamentais exigidas pelo OMP. Paralelamente, a Comissão e o Conselho adotaram as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do PEC.

#### 8.1.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida

**284. Caso não tivesse surgido a pandemia COVID-19, o OMP definido para Portugal para o triénio 2020–2022 corresponderia a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial).** Com efeito, se as regras não estivessem suspensas, Portugal deveria respeitar este limiar mínimo definido para o rácio do saldo estrutural no PIB potencial de 2020 até 2022.

**285. No entanto, o saldo estrutural deverá permanecer substancialmente abaixo do OMP para 2020, o qual estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas.** A trajetória de evolução em direção ao OMP afastou-se em 2020 da correção recomendada para Portugal, mas foi autorizada como desvio temporário no âmbito da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC. O saldo estrutural em 2020 foi inferior ao OMP de 0,0% do produto potencial fixado para Portugal (Gráfico 41). No entanto, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho, desde que não coloque em risco a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. O Conselho terá concluído que este risco não existia pois não desencadeou nenhuma etapa no âmbito do Procedimento por Desvio Significativo relativo a Portugal.

**Gráfico 41 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário**  
(em percentagem do PIB e em percentagem do produto potencial)

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

Fontes: INE, AMECO e cálculos da UTAO.

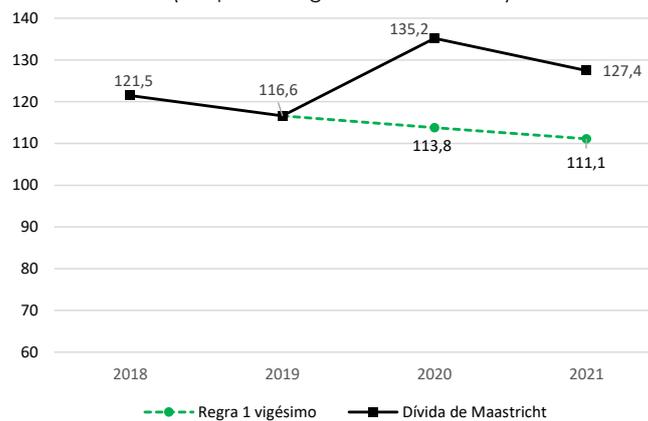
**286. Caso as regras orçamentais estivessem em vigor em 2020, a regra de despesa determinaria que a taxa de crescimento da despesa primária líquida deveria ser igual ou inferior à taxa de crescimento do**

**PIB potencial de médio prazo, dependendo da posição do país face ao OMP.** Esta regra foi introduzida em 2011 no âmbito do designado *Six Pack*. Os aumentos de despesa que fossem além da taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo deveriam ser compensados por medidas discricionárias adicionais, do lado da receita. Deste modo, a regra de despesa complementa o OMP, colocando o crescimento da despesa primária líquida numa trajetória sustentável, permitindo alcançar o OMP.<sup>57</sup>

## 8.2 Regra da dívida

**287. Em 2020, o peso da dívida pública no PIB não respeitaria a regra da redução de um vigésimo da parte que excede o patamar de 60% do PIB.** A evolução anual do rácio da dívida pública reflete a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, os efeitos do ciclo económico e das medidas temporárias ou não-recorrentes, bem como a recessão económica. O Conselho da União Europeia retirou Portugal do Procedimento relativo aos Défices Excessivos em junho de 2017, após a correção do défice excessivo em 2016. Com efeito, no período 2017–2019 Portugal ficou sujeito a um período transitório para o cumprimento da regra da dívida, sendo que a partir de 2020 estaria sujeito à regra geral de redução em um vigésimo anual do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB). O ano 2019 foi o último ano do período transitório, o qual cumpriu a regra ao ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA, iniciais da expressão em língua inglesa).<sup>58</sup> Em 2020, o peso da dívida pública de Maastricht no PIB atingiu 135,2% (Gráfico 42), refletindo os contributos ascendentes dos efeitos numerador e denominador. A trajetória observada indicia violação da regra da dívida em 2020 e 2021 (curva preta acima da verde), mas a regra está suspensa nestes dois anos.<sup>59</sup>

**Gráfico 42 – Trajetória da dívida pública de Maastricht**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE e cálculos da UTAO.

<sup>57</sup> A despesa pública primária líquida retira 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 das alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. 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 impostos determinados por lei. São excluídas as medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa.

<sup>58</sup> Em inglês: *Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA)*.

<sup>59</sup> 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 para 2020 foi suspensa no sentido de acomodar medidas de política COVID-19.

### 8.3 Quadro Plurianual de Programação Orçamental

**288. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntariamente assumida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2020, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 56 359 M€, cumprindo o limite definido na 2.ª AOE/2020 (58 247 M€).** O QPPO define os tetos da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, que devem refletir as prioridades das políticas públicas com impacto nas finanças das Administrações Públicas definidas na lei das Grandes Opções do Plano (GOP).<sup>60</sup> Trata-se de uma regra de disciplina orçamental estabelecida voluntariamente por Portugal para o seu processo orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a apresentação do QPPO com o primeiro Orçamento do Estado (OE) da legislatura. O primeiro QPPO assume a forma de lei e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados juntamente com o Programa de Estabilidade (PE) e o Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE. O ano de 2020 é o primeiro da XIV Legislatura e marca o início de uma novo QPPO, definido para o período 2020–2023, pela [Lei n.º 4/2020, de 31 de março](#),<sup>61</sup> com um limite de despesa financiada por receitas gerais de 54 525 M€. Este foi revisto em alta, na [2.ª Alteração ao OE/2020](#), para 58 247 M€ (+ 3722 M€), em consonância com o novo cenário orçamental, para incorporar as alterações decorrentes da pandemia COVID-19. No encerramento de contas, a despesa ascendeu a 56 359 M€, refletindo um grau de execução de 96,8% do limite legal mais recente — Tabela 41. Deve notar-se que na 2.ª AOE/2020 apenas foi atualizado o limite de despesa para o ano em curso, não incluindo os anos seguintes. A LEO também prevê a disponibilização de informação sobre os compromissos assumidos, não tendo sido cumprido este requisito em nenhum dos documentos de programação orçamental, nem na CGE/2020.

**289. A instabilidade da programação orçamental tem prejudicado a utilidade desta regra de política.** Historicamente, o QPPO tem-se caracterizado por sucessivas alterações aos limites da despesa, não tendo cumprido a sua finalidade de servir como instrumento de programação orçamental de médio prazo e âncora de estabilidade para o planeamento das políticas públicas. Esta constatação, justificada em vários estudos anteriores da UTAO, é coincidente com as conclusões da auditoria do Tribunal de Contas à implementação do QPPO ([Relatório n.º 11/2021](#), de 16 de setembro), no qual este organismo salienta a importância da programação orçamental plurianual para a sustentabilidade das finanças públicas e aponta a instabilidade de programação e a falta de informação sobre as previsões subjacentes ao QPPO como entraves à sua eficácia enquanto instrumento de gestão orçamental de médio prazo.

**290. A metodologia subjacente à elaboração do QPPO continua a privilegiar a classificação contabilística em detrimento da análise económica. Acresce a desconformidade de critérios contabilísticos, que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias e de receita efetiva em não efetiva, levando à subavaliação da despesa consolidada financiada por receitas gerais da Administração Central.** O limite da despesa no QPPO é definido considerando apenas a despesa financiada por receitas gerais do subsector Estado (Serviços Integrados), o que constitui uma simplificação metodológica que não permite apurar a natureza da despesa final realizada pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), particularmente gravosa nos programas orçamentais nos quais a prestação de serviços públicos finais seja realizada por entidades integradas nos SFA, como a Saúde e a Educação. Adicionalmente, a despesa consolidada da Administração Central (Estado e SFA) encontra-se subestimada, por existir uma

<sup>60</sup> O exercício de 2020 foi o último a ser abrangido por uma "lei das GOP" — [Lei n.º 3/2020](#), de 31 de março. O de 2021 estreou a nova formulação das prioridades de política prevista na LEO, e designada por "lei das Grandes Opções" — [Lei n.º 75-C/2020](#), de 31 de dezembro.

<sup>61</sup> A [Lei n.º 4/2020, de 31 de março](#) constituiu o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) da XIV Legislatura, estabelecendo os limites de despesa efetiva da Administração Central financiada por receitas gerais para o período 2020 a 2023, dando cumprimento ao artigo n.º 12-D da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): ([Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#)). 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 revogara a LEO de 2001) e a primeira alteração à Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. Estabelece, no seu artigo 5.º, a disposição transitória que deve regular a programação plurianual das despesas públicas até 2025:

- O Governo deve apresentar anualmente, com o Programa de Estabilidade, o Quadro Plurianual das Despesas da Administração Central e da Segurança Social para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contraídos;

- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

desconformidade contabilística que permite a transformação em receita própria das receitas de transferências de outras entidades com origem em receitas gerais. A UTAO vem alertando desde 2017 para a fragilidade deste procedimento, que invalida a utilização da informação do QPPO enquanto instrumento de gestão orçamental, o qual consta também das conclusões da auditoria do Tribunal de Contas à implementação do QPPO ([Relatório n.º 11/2021](#)).

**Tabela 41 – Execução em 2020 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais				Despesa efetiva do subsetor Estado, financiada por receitas gerais	
	QPPO 2020-2023 Lei n.º 4/2020	QPPO 2.ºAOE/2020	Execução jan-dez	Grau de execução 2.ºOE/2020 %	Execução jan-dez	Grau de execução 2.ºOE/2020 %
<b>Programas</b>						
P001 - Órgãos de Soberania	3 930	3 930	3 886	98,9	3 914	99,6
P002 - Governação	181	181	157	86,9	158	87,0
P003 - Economia	80	80	41	51,6	64	80,4
P004 - Representação Externa	296	296	282	95,1	284	96,1
P005 - Finanças	5 109	5 240	2 897	55,3	3 835	73,2
P006 - Gestão da Dívida Pública	7 180	7 115	6 925	97,3	6 925	97,3
P007 - Defesa	1 830	1 830	1 703	93,0	1 707	93,3
P008 - Segurança Interna	1 615	1 615	1 595	98,8	1 605	99,4
P009 - Justiça	617	617	610	98,8	610	98,9
P012 - Cultura	339	343	275	80,3	306	89,2
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 613	1 613	1 430	88,7	1 612	100,0
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 708	5 708	5 651	99,0	5 703	99,9
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	14 461	17 167	16 983	98,9	16 985	98,9
P016 - Saúde	10 000	10 317	7 504	72,7	10 596	102,7
P017 - Ambiente e Ação Climática	314	314	407	129,7	437	139,3
P018 - Infraestruturas e Habitação	939	939	633	67,4	807	85,9
P020 - Agricultura	263	263	262	99,8	272	103,3
P021 - Mar	50	50	30	59,9	34	68,0
<b>Despesa efetiva, excluindo dotação</b>	<b>54 525</b>	<b>57 617</b>	<b>51 269</b>	<b>89,0</b>	<b>55 854</b>	<b>96,9</b>
Dotação provisional: outras despesas correntes	-	630	505	80,2	505	80,2
<b>Despesa efetiva</b>	<b>54 525</b>	<b>58 247</b>	<b>51 775</b>	<b>88,9</b>	<b>56 359</b>	<b>96,8</b>
<i>Por memória: Despesa primária</i>	47 345	51 132	44 850	87,7	49 434	96,7

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Notas: (i) O montante de dotação provisional encontra-se evidenciado fora do P005—Finanças no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa. (ii) Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se aos montantes implícitos à 2.ª Alteração à Lei do OE/2020. (iii) A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. (iv) A despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelos organismos durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. (v) Os valores da aquisição de bens e serviços do P016—Saúde não se encontram consolidados, nem os juros no âmbito da Administração Central.



## 9 Indicadores económico-financeiros da Saúde

**291. Este capítulo aprecia o desempenho económico-financeiro do Serviço Nacional de Saúde (SNS).** A Secção 9.1 faz um enquadramento dos impactos da pandemia nas contas do Serviço Nacional de Saúde (SNS). De seguida, a Secção 9.2 é totalmente dedicada ao desempenho económico-financeiro do SNS, comparando 2020 com a evolução desde 2014. Esta análise contribui para as conclusões da Secção 9.3, úteis para repensar a organização económico-financeira do SNS.

### 9.1 Enquadramento dos efeitos COVID-19

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

**293. O apuramento e a quantificação dos impactos financeiros da ação de combate à pandemia COVID-19 é um exercício complexo e os mesmos não são relatados nem quantificados isoladamente nas contas do SNS de 2020.** 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. Esta dita “capacidade instalada” consiste em infraestruturas, recursos humanos, dotações orçamentais, meios tecnológicos, sistemas de informação, consumíveis, etc. que já existiam antes da pandemia se manifestar em Portugal. No entanto, 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 do ano de 2020 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.

**294. O impacto financeiro direto na conta das AP causado pelas medidas COVID-19 tomadas no âmbito da Saúde foi reportado na execução orçamental de 2020.** A execução orçamental de 2020 em contabilidade pública, publicada pela DGO, relata os encargos com medidas COVID-19. O Capítulo 2 deste relatório detalha com pormenor os impactos destas medidas nas finanças públicas em 2020. No caso do sector da saúde, foram apurados, em contabilidade pública, encargos que ascenderam a 952 M€ (Tabela 4), sendo que parte destes encargos foram, certamente, incorporados nas principais rubricas de gastos presentes no Relatório e Contas de 2020 do SNS, nomeadamente na Demonstração de Resultados, como são o caso das rubricas Gastos com Pessoal, Fornecimentos e Serviços Externos e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas.

**295. A redução no nível serviço prestado (não COVID-19), por parte do SNS em 2020, deverá ter representado uma diminuição em Gastos de Exploração afetos a esse tipo de serviço.** A afetação de uma parte substancial da capacidade instalada do SNS na assistência e cuidados no âmbito da pandemia implicou a redução do nível de serviço prestado em áreas não-COVID-19. O Relatório e Contas do SNS em 2020 relata uma redução no nível de serviços e produtos prestados em várias áreas (ex: consultas médicas, exames, intervenções cirúrgicas e episódios de urgência). 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 — ver parágrafo 301. O relatório e contas do SNS de 2020 é omissivo na quantificação deste impacto.

## 9.2 Evolução do desempenho económico-financeiro do SNS

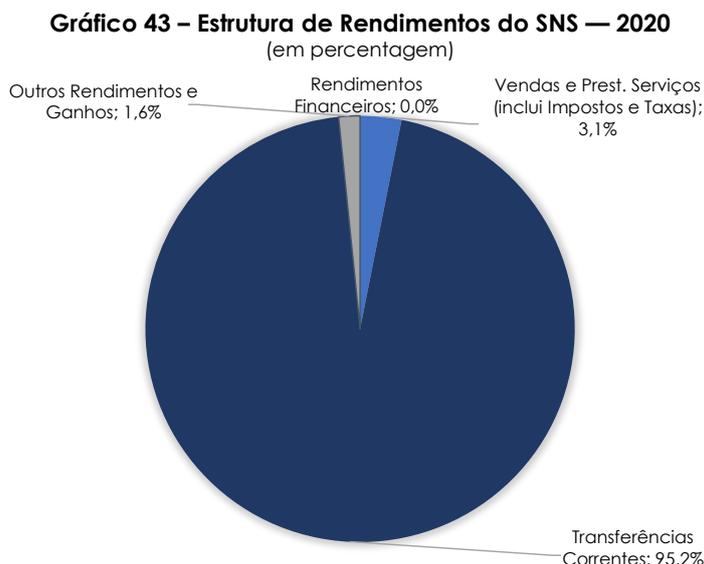
**296. Esta secção abre com um voo sobre os resultados líquidos do SNS.** Os primeiros parágrafos caracterizam sumariamente a situação económico-financeira. Os seguintes descem no grau de detalhe, para relatar e comentar as contas de Rendimentos e Gastos. É privilegiada a perspetiva interanual para ajudar a perceber quão atípico poderá ter sido o desempenho em 2020.

**297. No exercício de 2020, o SNS registou um prejuízo de 287,7 M€, sendo o segundo mais baixo desde 2014.** O resultado líquido do exercício de 2020 do Serviço Nacional de Saúde foi negativo em 287,7 M€, correspondendo a um desagravamento de 409,2 M€ face ao resultado do exercício de 2019, que se situou em – 696,9 M€. Este resultado representa o segundo menor prejuízo anual registado no SNS desde 2014 (Gráfico 45, p.132). É salientar que o resultado líquido do exercício de 2020 no SNS é inferior, em módulo, ao valor de Fundos Próprios registado no balanço do mesmo ano, sendo que esta situação não ocorria desde o ano de 2016.

**298. O exercício de 2020 do SNS foi inicialmente projetado para a obtenção de um resultado sem prejuízo, sendo que o contexto originado pela pandemia COVID-19 obrigou a uma reformulação no volume de rendimentos e gastos.** O exercício de 2019 do SNS registou um prejuízo de 696,9 M€. Assim, inicialmente, projetou-se para o ano de 2020 a entrada de 901 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 como objetivo colmatar o défice operacional registado em 2019, bem como provisionar incrementos previsíveis de gastos em 2020 nas rubricas com maior peso (Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Gastos com Pessoal e Fornecimentos e Serviços Externos). Com a necessidade de providenciar recursos financeiros adicionais ao SNS destinados ao combate à pandemia COVID-19, a dotação inicial foi reforçada na 2.ª AOE com 290,7 M€, totalizando um incremento, em 2020 face a 2019, de 1 192 M€; + 12,6%, (Gráfico 46). Ora, este reforço revelou-se insuficiente. 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 2020 um incremento acumulado de 583,5 M€, no qual se destaca o crescimento de 332,6 M€ na rubrica Gastos com Pessoal. Como tal, o aumento dos gastos em rubricas de maior peso, a diminuição dos rendimentos provenientes de Impostos, contribuições e taxas, sem a suficiente contrapartida no financiamento da atividade de exploração do SNS, levaram a um prejuízo acumulado de 287,7 M€.

**299. O peso do financiamento do Orçamento do Estado através de transferências correntes e subsídios à exploração foi reforçado em 2020, ultrapassando 95% do total dos rendimentos anuais do SNS.** A estrutura de rendimentos em 2020 é identificada no Gráfico 43. No exercício de 2020, 95,2% 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 2019, de 12,6% (+ 1 192 M€, Gráfico 46, p.133), incrementando o seu peso na estrutura de rendimentos (1,5 p.p. a mais face a 2019). Os impostos e as taxas cobrados ascenderam a 197,6 M€, revelando um decréscimo de 105,1 M€ por via, em larga escala, da dispensa de cobrança de taxas moderadoras<sup>62</sup> e a diminuição dos rendimentos provenientes dos Jogos da Santa Casa. Como tal, o rendimento de venda e prestação de serviços (inclui impostos e taxas) reduziu o seu peso para 3,1 % da estrutura de rendimentos do SNS. De referir ainda o contributo de 1,6% da conta “outros rendimentos e ganhos”.

<sup>62</sup> 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 a cobrança de taxa moderadora nos cuidados de saúde primários e demais prestações de saúde.



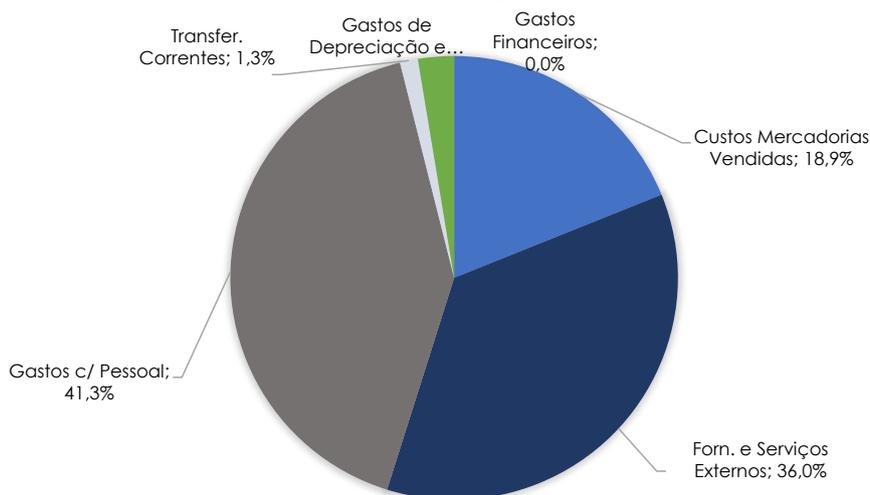
Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2020 e cálculos da UTAO.

**300. As contas Gastos com Pessoal e Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas representaram três quintos da totalidade dos Gastos no exercício de 2020 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 pessoal e custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, que, no seu conjunto, corresponderam a 60,2% da totalidade dos gastos no exercício de 2020, o que representa um aumento de 1,5 p.p. face a 2019 (Gráfico 44). De salientar que a conta Gastos com Pessoal registou um acréscimo de 7,5% (+332,6 M€) face a 2019, refletindo assim, parcialmente, o aumento no número de profissionais de saúde e a compensação aos trabalhadores do SNS envolvidos no combate à pandemia COVID-19— foi reportado um impacto de tesouraria de 220 M€ (Capítulo 2, Tabela 4). No caso da rubrica Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, a variação anual foi de 12,7% (+ 244,6 M€), explicado pelo impacto das compras de equipamento de proteção individual pelas entidades do SNS, bem como da aquisição de medicamentos no âmbito da COVID-19 — para estas aquisições no sector da saúde foram reportados montantes na ordem dos 479,1 M€ (Capítulo 2, Tabela 4). De esclarecer que o incremento registado nesta rubrica deverá ter sido mitigado pela redução de compras de mercadorias e matérias-primas por via da diminuição do nível de outros serviços e produtos (não COVID-19) prestados pelo SNS (Ex: cirurgias).

**301. Na restante estrutura de gastos, é de destacar a redução no peso da rubrica de Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) e o aumento na rubrica de transferências correntes.** Na rubrica de FSE a variação anual foi residual, mais 0,2%, significando uma redução em 2,2 p.p. no peso total da estrutura de gastos em 2020. A variação foi influenciada pelo decréscimo da despesa com a Parceria Público-Privada de Braga, que passou, em setembro de 2019, para o universo de entidades do SNS (Gráfico 44). Ainda na estrutura de gastos, merece realce o crescimento na rubrica Transferências e subsídios concedidos (+129%; +82 M€), por via das transferências realizadas para fora do perímetro do SNS, em particular para a Direção-Geral de Saúde (DGS) possibilitando-lhe a realização de despesas e atividades necessárias ao combate da pandemia COVID-19.

**Gráfico 44 – Estrutura de Gastos do SNS — 2020**

(em percentagem)

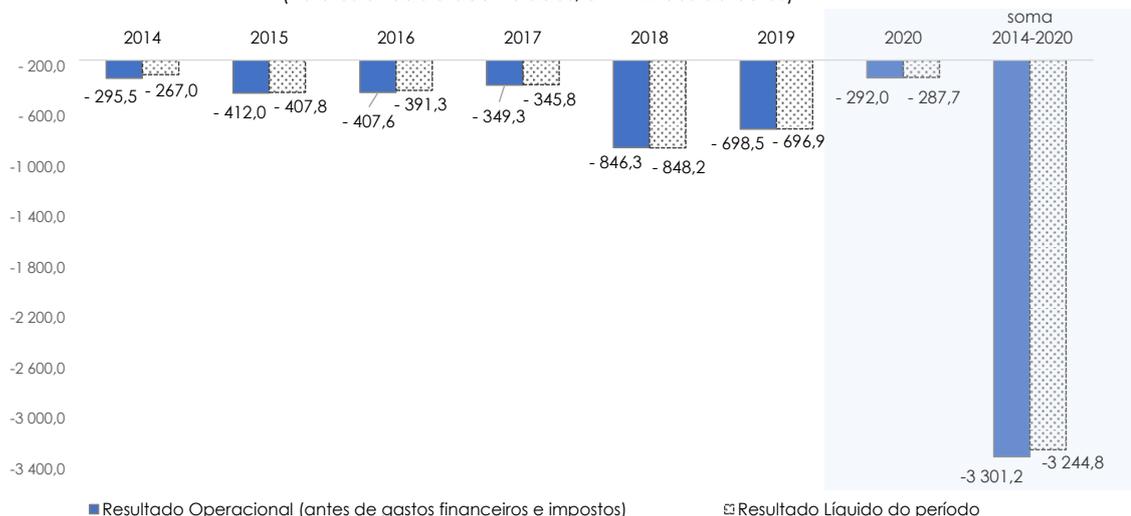


Fontes: Relatórios e contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde do ano de 2020 e cálculos da UTAO.

**302. O Passivo total do SNS acumulado voltou a crescer em 2020, ascendendo a 4,16 mil M€ e sendo largamente constituído por dívidas a fornecedores e outros credores do SNS.** No apuramento das contas de 2020, verifica-se que o Passivo do SNS registava o valor de 4 155,8 M€, sendo que neste valor, a rubrica Dívidas a Fornecedores e Outras Contas a Pagar pesava 88,3%, ou seja, 3 669,4 M€ (+ 152 M€ face a 2019). Ao desagregar esta rubrica, verifica-se que a Dívida a Fornecedores se situou em 1965,1 M€, ou seja, um aumento homólogo de 68 M€. No que diz respeito ao valor registado na rubrica Outras Contas a Pagar (1704,4 M€), o peso nesta rubrica da subconta Outros Credores do SNS ascendeu, em 2020, a 692 M€, ou seja, um acréscimo de 30,6 M€ face a 2019. Assim, no final de 2020, 63,9% do Passivo total do SNS era constituído por dívidas a fornecedores e a outros credores do SNS. Os leitores interessados em mais informação sobre a dívida não-financeira do SNS encontram-na no Capítulo 6 deste documento.

**Gráfico 45 – Resultado Líquido do Exercício e Resultado Operacional do SNS no período 2014–2020**

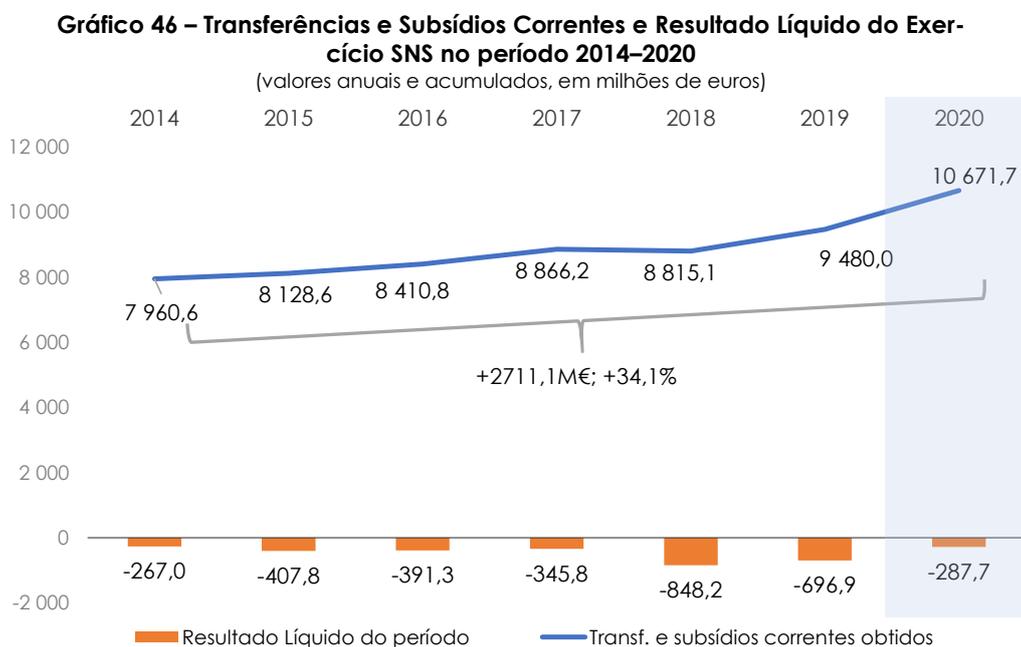
(valores anuais e acumulados, em milhões de euros)



Fontes: Relatórios e contas anuais do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde dos anos de 2014 a 2020 e cálculos da UTAO. | Notas: os valores do resultado operacional nos anos de 2014, 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).

**303. Após o exercício de 2020, o valor total do Passivo do SNS é 612,8% superior ao valor de Fundos Próprios.** De acordo com os dados constantes do Relatório Anual do Serviço Nacional de Saúde de 2020, 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 612,8% 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, 16,3%. Ainda assim, traduz uma melhoria de 12,0 p.p. face ao nível registado em 2019 (4,3%). De notar que, para o nível dos Fundos Próprios em 2020, concorreram em sentido oposto: i) as dotações de capital, cujas entradas nas entidades do SNS ascenderam a 563 M€; ii) o Resultado Líquido do Exercício negativo de 287,7 M€ (Gráfico 45 e Gráfico 47).



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.

### 304. As Transferências Correntes e os Subsídios à Exploração com origem no financiamento do OE cresceram 34,1% desde 2014, mas este incremento tem sido insuficiente para evitar os consecutivos prejuízos no SNS.

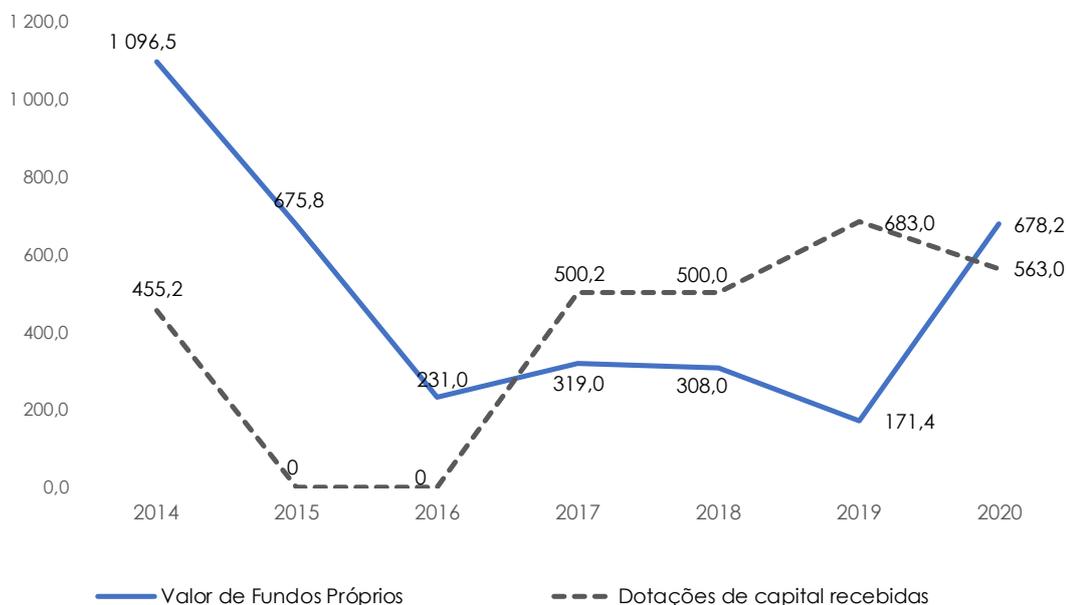
No período de 2014 a 2020, o montante de transferências correntes e subsídios à exploração atribuído ao SNS pelo Orçamento do Estado aumentou 2711,1 M€ (Gráfico 46), tendo 68,4% (1856,6 M€) deste incremento sido realizado nos anos de 2019 e 2020. O aumento expressivo no valor das dotações no ano de 2020 decorreu de duas decisões políticas: a primeira, concretizada no OE inicial, pretendeu dotar o SNS com um orçamento mais realista, diminuindo a suborçamentação crónica do sistema; a segunda, concretizada através da 2.ª AOE, visou reforçar a capacidade de o SNS responder aos desafios da pandemia COVID-19 (parágrafo 298). No entanto, o aumento em transferências correntes e subsídios à exploração não evitou que o SNS registasse novamente prejuízo no fecho de contas de 2020. Em termos de história recente, o Gráfico 46 recorda que os prejuízos mais elevados desde 2014 aconteceram em 2018 e 2019. Os sete anos observados acumularam um prejuízo de 3244,8 M€ (Gráfico 45). De 2014 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 novo prejuízo.

### 305. As contas de 2020 do SNS relatam a continuidade de prejuízos anuais consecutivos e consequentes “injeções” de capital.

No período de 2014 a 2020, o Serviço Nacional de Saúde acumulou 3244,8 M€ em prejuízos, com resultado líquido do exercício negativo em todos os anos, com particular destaque para 2018 e 2019 (– 848,2 M€ e – 696,7 M€, respetivamente). Para esta situação contribuíram, quase exclusivamente, os resultados operacionais anuais, como se pode verificar no Gráfico 45. Os Gastos Operacionais ao longo dos anos foram muito superiores aos Rendimentos obtidos, conduzindo a um Resultado Operacional acumulado de – 3 301,2 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 47 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€, 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 sucessivas injeções de capital nas entidades pertencentes ao SNS.

Estas somaram 2701 M€ entre 2014 e 2020. 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 injeções de capital (+563 M€).

**Gráfico 47 – Fundos Próprios e dotações de capital do SNS no período 2014–2020**  
(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 2020 e cálculos da UTAO.

### 9.3 Ilações relevantes para o futuro do SNS

**306. A situação económico-financeira do SNS é largamente influenciada pela dimensão e abrangência dos serviços prestados, pelos meios financeiros disponibilizados e pelo nível de gestão.** Para adequar os meios financeiros, humanos e de infraestruturas é necessário ter presente o âmbito e a dimensão dos serviços que são, atualmente, prestados pelo Serviço Nacional de Saúde, identificando o que funciona bem, assim como as melhorias necessárias a introduzir. Paralelamente, compete ao poderes legislativo e executivo a definição das alterações a introduzir no futuro, com base numa estratégia de médio-prazo para o sector da Saúde. Após este apuramento, é fundamental adequar os meios necessários, financeiros e humanos à dimensão e ao nível de serviços que se pretende facultar aos utentes. No que concerne aos meios financeiros, para além das transferências que visam o investimento em infraestruturas, será fundamental disponibilizar verbas que possibilitem ao SNS, anualmente, obter resultados de exploração equilibrados (sem prejuízos), evitando as recorrentes injeções de capital. Finalmente, e não menos importante, para que o SNS seja otimizado, é necessário, por um lado, interiorizar o papel importante que a gestão tem neste processo, e simultaneamente providenciar as melhores condições para prossecução de objetivos de desempenho que forem previamente estabelecidos.

**307. O contexto COVID-19 dificulta a perceção dos meios financeiros necessários para o equilíbrio do SNS.** Nos anos que antecederam a pandemia COVID-19, nomeadamente no período de 2014 a 2019, o Serviço Nacional de Saúde acumulou prejuízos e consequentes injeções de capital refletindo uma suborçamentação sistemática, apesar do incremento anual nas dotações para este sistema. Como é relatado nas secções anteriores deste capítulo, o exercício de 2020 foi desenhado, inicialmente, para a obtenção de um resultado equilibrado em termos operacionais, tendo a dotação anual sido incrementada de modo significativo. No entanto, os impactos do combate do SNS à pandemia penalizam as comparações com o cenário previsto inicialmente. Assim, apesar do reforço de meios financeiros por

via do OE/2020 inicial e da 2.ª AOE/2020, o exercício de 2020, fica marcado por mais um ano de resultados negativos e consequentes injeções de capital. À data deste relatório, a conta de 2021 do SNS ainda não se encontra publicada, embora a síntese da execução orçamental de dezembro de 2021 disponibilize informação sobre a execução financeira consolidada do Serviço Nacional de Saúde. Aponta para um novo prejuízo na ordem do 1 100 M€, tendo o Governo realizado injeções de capital no montante de 1080 M€. No entanto, convém reconhecer que o exercício de 2021 do SNS foi novamente impactado pelos gastos decorrentes do combate à pandemia COVID-19, substancialmente superiores aos verificados em 2020. A este respeito, o Capítulo 2, Tabela 4 dá conta do impacto direto, na ótica da contabilidade pública, das medidas COVID-2019 em 2020, que no caso da saúde se situou em 952 M€. No que diz respeito ao ano de 2021, o [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 22 de fevereiro, referente à execução em contabilidade pública do ano de 2021 quantifica o impacto destas medidas no sector da saúde em 1845 M€. Assim, os exercícios de 2020 e 2021 do SNS, de cariz excepcional, por via dos impactos registados em contexto COVID-19, não permitem a perceção adequada dos meios financeiros necessários para a sustentabilidade do SNS. Adicionalmente, o exercício de 2022 será afetado, ainda, com a imputação de alguns encargos por via da pandemia COVID-19 e simultaneamente, pelo esforço adicional que decorrerá da necessidade de recuperação do nível de serviços que não foram executados devido ao desvio de recursos para combater a pandemia. Assim, a definição dos meios financeiros, anualmente necessários para um SNS sustentável, é um exercício mais complexo por via do contexto COVID-19, mas não deve servir de pretexto para um menor empenho na resolução desta situação de desequilíbrio sistémico.

**308. A fixação, a médio prazo, de objetivos de desempenho acompanhados por uma autonomia reforçada na gestão, são fatores decisivos para a evolução no desempenho do SNS.** A suborçamentação sistemática do SNS entrava uma gestão planificada e direcionada para a otimização dos resultados financeiros e, essencialmente, da eficácia na prestação de cuidados de saúde. É de lembrar que esta prática não propicia aos responsáveis técnicos (gestores) do SNS as condições adequadas para a prossecução dos objetivos traçados, pois à partida dispõem de menos recursos financeiros dos que os necessários e não sabem quando e em que montante estes serão reforçados, situação esta que condiciona o planeamento a médio prazo e ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que potencia estrangulamentos de tesouraria com efeito no aumento dos prazos médios de pagamento e do valor da dívida não-financeira. Para além destes constrangimentos, a gestão dos estabelecimentos do SNS é ainda condicionada por uma centralização excessiva, na tutela sectorial e no MF, de decisões que deveriam ser tomadas na esfera de autonomia dos conselhos de administração, como sejam as substituições de pessoal e a panóplia de atos de gestão corrente que carecem de autorização política morosa e sujeita a muita documentação relativos a recrutamento e contratação de serviços. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa (ver discussão na Subsecção 4.4.2), que passam pela transferência para o poder político executivo da responsabilidade por autorizar atos banais de gestão, alongam em tempo e incerteza a tomada de decisões operacionais. Como tal, adicionalmente à definição da amplitude dos serviços e produtos a prestar pelo SNS no médio prazo e dos meios financeiros adequados, é fundamental conceder autonomia de gestão aos gestores, em contrapartida pela responsabilização da execução com sucesso de objetivos quantitativos e qualitativos de desempenho pré-estabelecidos, acompanhada por rigor e equilíbrio orçamental. A contratualização num horizonte de médio prazo entre a governação central do SNS e as administrações das unidades prestadoras de serviços de saúde afigura-se essencial para combinar autonomia com responsabilização e dar previsibilidade aos meios à disposição dos gestores. Sem uma correção estrutural e integrada de todas estas dimensões, os estrangulamentos na atividade assistencial continuarão a ser uma realidade para utentes, trabalhadores, gestores e fornecedores.



## Anexo 1: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Emergência)

### Anexo 1

#### Observações:

- (i) A informação constante deste anexo foi publicada originalmente no Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 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 numa fase inicial, denominada "fase de emergência". Esta designação foi feita pelo Governo no [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES, p. 1), publicado no dia 6 de junho de 2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020). São as medidas tomadas com o objetivo de providenciar auxílio imediato, após a declaração de situação pandémica, na frente sanitária e na mitigação dos impactos socioeconómicos da paralisação forçada da atividade económica. As primeiras medidas desta fase foram adotadas em 9 de março. Não é fácil identificar uma data concreta para o fim da fase de emergência enquanto momento a partir do qual as medidas que foram adotadas com aquele fim deixaram de produzir efeitos. De facto, há medidas neste anexo que já se extinguíram, outras que continuam a legitimar a prática de atos administrativos sem que novo diploma legal ou regulamentar tenha sido posteriormente publicado e, finalmente, há medidas neste anexo que, tendo sido inicialmente adotadas antes de 30 de junho, foram já objeto de revisão jurídica no segundo semestre de 2020. Neste anexo não se encontram as novas medidas de política apresentadas pelo Governo no PEES ou divulgadas após a publicação do mesmo. Estas, designadas pelo Governo naquele programa como "medidas de estabilização", estão listadas no Anexo este relatório. As medidas são apresentadas pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. A lista deixa de fora as medidas de política concebidas para não ter efeito direto nas contas públicas, tais como as restrições à mobilidade dos cidadãos e as regras de organização das atividades letivas. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional com diplomas publicados até 31 de dezembro de 2020. Trata-se de medidas decididas pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas. Uma vez que a UTAO pretende manter a listagem atualizada, desde já se agradece a indicação de eventuais falhas na sua elaboração.
- (iii) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas dessas medidas têm expressão financeira e, idealmente, o sistema de informação contabilística utilizado pelo Ministério das Finanças para apurar a conta consolidada das AP deverá incluí-las. A UTAO reconhece a contribuição das Administrações Subnacionais para o desígnio nacional de combater os malefícios da doença COVID-19 na saúde e na economia, mas não tem capacidade para inventariar e monitorizar as inúmeras medidas tomadas por estes subsectores. Os leitores interessados podem encontrar essas medidas nos sítios Internet dos Governos Regionais e dos Municípios.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	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	<a href="#">SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII</a>	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	<a href="#">SEAF Despacho n.º 104/2020-XXII</a>	Finanças

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		Prorrogação do 1.º 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	<a href="#">SEAF Despacho n.º 104/2020-XII</a>	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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 n.º 9, a) e b)</a>	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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020</a>	Economia e transição digital
4	Linha de apoio para microempresas do Turismo - COVID-19 (Turismo de Portugal IP) (alargada)	Linha de apoio com uma dotação de 90 milhões de euros, visa apoiar as microempresas turísticas que demonstrem reduzida capacidade de reação à forte retração da procura que se tem registado através de financiamento reembolsável sem juros remuneratórios. Financiamento máximo por empresa € 750 mensais, por cada posto de trabalho existente na empresa a 29 de fevereiro de 2020, multiplicado pelo período de três meses, até 20.000€. Reembolso de capital em prestações iguais trimestrais, com prazo máximo da operação até 3 anos e carência de capital máxima até 12 meses.  O PEES prevê a alargamento da linha de apoio para 100 M€, e a conversão parcial em fundo perdido.	13/mar e 06/jun 09/set	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	60 + 30 =90 M€	Dívida e Orçamental (juros)	<a href="#">Despacho Normativo n.º 4/2020 de 25 março Ministério da Economia</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a>  <a href="#">Ponto 2.5.2.</a> <a href="#">Despacho Normativo n.º 10/2020</a>	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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea a)</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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea b)</a>	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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 ponto n.º 6 alínea c)</a>	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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 2.º e 3.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 18/2020 Artigo 2.º-A</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 29/2020 Artigo 2.º-A</a>	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 6.º</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2020</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 94-A/2020</a>	Finanças, Saúde, Defesa, Administração Interna e Sector Empresarial do Estado
8	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático de 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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 62-A/2020</a>	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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º</a>	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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 23.º</a> <a href="#">Portaria n.º 94-A/2020 Artigo 2.º</a>	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 comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos; - Bombeiros voluntários devido a prestação de socorro ou transporte. - Assistência a parente na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa.	26/mar							
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	<a href="#">"Lei n.º 1-A/2020 Artigo 7.º"</a> <a href="#">"Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º"</a>	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 mensurizada 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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 22.º e 24.º</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 14-F/2020</a>	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
13	Apoio extraordinário à redução da atividade económica: trabalhadores independentes e sócios gerentes.	Trabalhadores independentes, sócios gerentes sem trabalhadores e sócios-gerentes de sociedades, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes e que não sejam pensionistas, em consequência da quebra abrupta comprovada na sua atividade devido ao surto COVID-19, tem direito a um apoio financeiro com duração de 1 mês, prorrogável mensalmente, até seis meses, correspondente ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite de valor entre 1 e 1,5 IAS (Indexante de Apoios Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/03/2020, 06/13 e 16/04/2020 e 11/08/2020	Segurança Social	Despesa	Transferências	185 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 94-A/2020 artigo 3.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 12-A/2020 artigo 26.º n.º 6</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 14-F/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 31/2020</a>	Segurança Social
14	Diferimento e pagamento diferido de contribuições - trabalhador independente	Os trabalhadores abrangidos pelo apoio financeiro tem direito ao diferimento do pagamento de contribuições devidas no mês em que estejam a receber o apoio financeiro. Adicionalmente, o pagamento das contribuições devidas deve ser efetuado a partir do 2.º mês de cessação apoio e pode ser efetuado no prazo máximo de 12 meses em prestações mensais e iguais.	13/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotas		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 27.º e 28.º</a>	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	<a href="#">Lei n.º 1-A/2020, artigo 8.º, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 14/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 58-A/2020</a>	
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 líquida base do trabalhador, até um máximo de 3 RMMG (1905,00 €), com a duração de 1 mês, prorrogável mensalmente até ao máximo de 3 meses, tendo sido dilatado até final de julho 2020. A Segurança Social assegura 70% daqueles 2/3 e o empregador 30%. Adicionalmente, durante o período de vigência, os empregadores que beneficiem desta medida têm direito a isenção total da TSU a cargo da entidade empregadora (trabalhadores e membros de órgãos estatutários). As quotas dos trabalhadores são descontadas na remuneração e entregues (parte da entidade empregadora). Aplica-se a retenção de IRS sobre o valor líquido. Os sócios gerentes não estão abrangidos por esta medida. Podem aceder à medida: 1. Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades políticas ou de saúde (estado de emergência e quarentena)- 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.	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	<a href="#">Portaria n.º 94-A/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020</a>  <a href="#">Declaração de Retificação n.º 14/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 14-F/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 20/2020 Artigo 25.º-C</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 5</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 2 ponto n.º 3 e 4</a>	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		Empresas ou estabelecimentos cujo encerramento tenha sido decretado por decisão das autoridades políticas ou de saúde (estado de emergência e quarentena) e que se mantenha o encerramento, beneficiam desta medida, sendo nesse caso prorrogável mensalmente a aplicação da medida até ao máximo de três meses, com limite até 30 setembro.								
		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 IIEFP.	26/mar	Segurança Social	Despesa			Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020 ponto 2 do artigo 2.º</a>	Segurança Social
17	Criação de plano extraordinário de formação para empresa em situação de crise empresarial	As empresas que não tenham recorrido ao apoio extraordinário referido no art.5º podem aceder a um apoio extraordinário para formação a tempo parcial, apoio esse com a duração de 1 mês para implementação do plano de formação. O apoio a atribuir a cada trabalhador traduz-se em função das horas de formação frequentadas, não podendo ultrapassar 50% da retribuição líquida do trabalhador, com o limite máximo da RMMG.	26/mar	Segurança Social	Despesa	Transferências / Subsídios	8 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 7.º</a>	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 IIEFP, 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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 10.º</a>	Segurança Social
19	Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social - empresa em situação de crise empresarial	Isenção total do pagamento das contribuições à Segurança Social a cargo da entidade empregadora, dos trabalhadores abrangidos e membros dos órgãos estatutários, durante a vigência das mesmas. As entidades empregadoras entregam as declarações de remunerações autónomas relativas aos trabalhadores abrangidos e efetuam o pagamento das respetivas quotizações, na parte que somente diz respeito ao trabalhador, ou seja, 11%. Os trabalhadores independentes que sejam entidades empregadoras e respetivos cônjuges têm direito à isenção, tendo de manter a obrigação de entrega de declaração trimestral.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações	190 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020 artigo 11.º</a>	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 quotizações		1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	<a href="#">"Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 3.º, 4.º e 5.º"</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 51/2020</a>	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 quotizações		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 5.º</a>	Segurança Social

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério		
N.º	Designação											
22	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	Linhas de crédito de apoio à Economia enquadradas na decisão de autorização da Comissão Europeia para a concessão temporárias de apoios de Estado no âmbito da pandemia de COVID-19.  Este instrumento de crédito é garantido pelo Estado até ao limite de 90% e disponibilizado através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020	19/mar	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	Dotação global de 13000 M€  1ª Fase: 6200 M€ (PE/2020-2024)  2ª Fase: 6.800 M€ (PEES)	Passivos contingentes	<a href="#">State Aid SA 56873(2020)/NI, 19 March 2020, OJ C 911, 20.3.2020 as amended in 3 April 2020</a>	Economia e da Transição Digital		
		1ª Fase:  Linhas de crédito no valor total de 6200 M€, garantidas pelo Estado e disponibilizadas através de sistema bancário, para sectores mais atingidos com um período de carência até ao final de 2020, amortizáveis em 6 anos, com garantia mútua até 90% do capital em dívida, sendo o máximo por empresa: 2 M€ de euros (microempresas 50 mil €; pequenas empresas 500 mil €; outras 2 M€). Por sector: - 600 M€, dos quais 275 M€ para micro e pequenas empresas - Restauração e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo); - 200 M€, dos quais 75 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: agências de viagens, empresas de animação, organização de eventos e similares (Encerrada a 5/05/2020 por ter sido atingido o montante máximo.); - 900 M€, dos quais 300 M€ para micro e pequenas empresas - Sector do turismo: empreendimentos e alojamentos turísticos. <a href="#">Linhas encerradas, dotação consumida</a>	18/mar				30/set				1ª Fase:  6200 M€ (PE/2020-2024)	<a href="#">Sem legislação - Conferência de imprensa sobre medidas para a economia para o segundo trimestre de 2020 (Ministros ETD, MF)</a>  <a href="#">Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19</a>
		1ª Fase:  Linha de Crédito COVID-19 – Apoio à Atividade Económica no valor total de 4500 M€, pretende assegurar que o conjunto dos instrumentos de crédito de apoio à 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.) <a href="#">Linha encerrada, dotação consumida</a>	10/abr				30/set					<a href="#">Sem legislação - Nota do Gabinete do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, de 10 de abril</a>
		2ª Fase:  Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Micro e pequenas empresas	30/jul				1000 M€				<a href="#">Documento de divulgação linha de Apoio à Economia COVID-19 Micro e pequenas empresas</a>	
23	Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19	2ª Fase:  Linha de Apoio ao Sector Social COVID-19	11/set	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros	2ª Fase  165 M€	Passivos contingentes	<a href="#">Documento de divulgação linha de Apoio Sector Social COVID-19</a>	Economia e da Transição Digital		
		Linha de Apoio à Economia COVID-19 – Médias empresas	30/set e 30/dez/20				2ª Fase  750 M€				<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a>  <a href="#">Ponto 4</a>	

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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 IEFP.	19/mar	AdCentral	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	<a href="#">Despacho n.º 3485-C/2020 dos Secretários de Estado Adjunto do Trabalho e da Formação Profissional e da Segurança Social</a>	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
25	Flexibilização do pagamento de impostos a trabalhadores independentes e empresas.	De acordo com as obrigações fiscais do segundo trimestre é flexibilizado na data de vencimento da obrigação, o pagamento de IVA (regime mensal e trimestral) e a entrega ao Estado de retenções na fonte de IRS e IRC, permitindo o pagamento em três prestações mensais sem juros, ou pagamento em seis prestações mensais, sendo aplicáveis juros de mora apenas às últimas três (sem garantias). Aplica-se a empresas e trabalhadores independentes: -Com volume de negócios (2018) até 10 M€; -Ou com início ou reinício de atividade a partir de 1 de janeiro de 2019; -Cujas atividades se enquadrem num dos sectores encerrados ao abrigo do diploma que procede à declaração de estado de emergência; -Outros sujeitos passivos não enquadradas mas demonstrem diminuição, em termos homólogos, de 20% na faturação na média dos três meses que antecedem a obrigação.	26 e 28/03/2020	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC e IRS) Impostos indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 2.º</a>  <a href="#">Declaração de re-afirmação n.º 13/2020</a>	Finanças
26	Adiamento de pagamento de contribuições e quotizações do mês de fevereiro 2020	O pagamento, por parte das empresas (que não se encontrem abrangidas pela medida 17) das contribuições e quotizações para a Segurança Social, referente ao mês de fevereiro de 2020 foi adiado de 20 para 31 de março de 2020.	26/mar	Segurança Social	Receita	Contribuições e quotizações		Sem impacto diferimento intra-anual	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 9.º</a>	Segurança Social
27	Prorrogação automática das prestações por desemprego, Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção	Prorrogação extraordinária de prestações por desemprego e todas as prestações do sistema de segurança social que garantam mínimos de subsistência cujo período de concessão ou prazo de renovação termine antes da cessação das medidas de prevenção. Financiamento da medida assegurada pelo Orçamento do Estado. Prorrogação automática até ao fim de 2020.	26/mar, 16/abr, 6/jun e 15/jul	Segurança Social	Despesa	Prestações por desemprego, CSI e RSI	15,5M€ (prorrogação RSI)  56,6 M€ (Subsídio Social de Desemprego)	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 94-A/2020 artigo 5.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 10-F/2020 Artigo 6.º</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 3.3.</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 3 e 4.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 95/2020.º</a>	Segurança Social
28	Diferimento de prestações de reembolsos de incentivos QREN e P12020	Alteração à Resolução n.º 10-A/2020, de 13 de março, com vista a que o diferimento por um período de 12 meses das prestações vincendas até 30 de setembro de 2020 relativas a subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito de sistemas de incentivos do Quadro de Referência Estratégico Nacional ou do Portugal 2020, não dependa de quebras do volume de negócios ou de reservas ou encomendas superiores a 20 %, nos dois meses anteriores ao da apresentação do pedido de alteração do plano de reembolso face ao período homólogo do ano anterior. Isenção de juros e outras penalidades para as entidades beneficiárias.  Alterações processuais, com vista à aceleração de despesa e adiamento no recebimento de despesa do Estado	20 e 23/03/2020	AdCentral	Receita/despesa	Ativos financeiros			<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020 (altera o ponto 2 alínea b) da Resolução n.º 10-A/2020)</a>	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	<a href="#">Sem legislação - Comunicado da reunião de Conselho de Ministros</a>	Mar

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		Linha de crédito até 20 milhões de euros, a cinco anos, permitindo a contratação de empréstimos e a renegociação de eventuais dívidas, com o pagamento dos respetivos juros pelo Estado.	21/03 e 15/04/2020	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)	20	Dívida	<a href="#">Decreto-Lei n.º 15/2020</a>	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	<a href="#">Resolução n.º 10-A/2020, de 13 de março e Documento do Governo - M. Agricultura</a>  <a href="#">Portaria n.º 81/2020</a>	Agricultura
31	Regime excecional de autorização de despesa no sector da Saúde para resposta à pandemia da doença Covid-19	Flexibilização dos procedimentos de realização de despesa no sector da saúde, que passa a poder ser realizada apenas com autorização da tutela sectorial, com deferimento tácito das Finanças em 24h	24/mar	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços		Orçamental	<a href="#">1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, Promulgado Presidência da República</a>	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) / Ativos Financeiros (caso as garantias sejam acionadas)	Limite 500 ME para garantias pessoais na LOE/2020	Dívida	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-J/2020 artigo 2.º, 3.º, 4.º e 5.º</a> <a href="#">Artigo 11.º e 12.º [garantias]</a>  Alteração: <a href="#">Decreto-Lei n.º 26/2020</a>  Alteração: <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2020</a>	
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/mar e 29/set					Sem impacto orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-I/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 19/2020</a>  <a href="#">Decreto - Lei n.º 78 - A/2020</a>	Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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)				<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-L/2020</a> <a href="#">Artigo 2.º</a>	
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	<a href="#">Portaria 82-C/2020</a>  <a href="#">Portaria 302/2020</a>	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	<a href="#">Comissão Europeia Decisão 2020/491</a>  <a href="#">Lei n.º 13/2020</a> <a href="#">Despacho n.º 122/2020.XXII</a>	
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	<a href="#">Portaria n.º 85-A/2020</a>  <a href="#">Portaria n.º 160/2020</a>  <a href="#">Portaria n.º 281/2020</a>	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)	<a href="#">Lei n.º 4-C/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 17/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a>  <a href="#">Ponto 3.3.2.</a>  <a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho</a>  <a href="#">Artigo 2.º, que altera o artigo 168.º-A da LOE/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 45/2020</a>  <a href="#">Declaração de Retificação n.º 39/2020</a>	Infraestruturas e Habitação

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
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.º73/2013, de 3 de setembro, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate.	6/abr	Ad Local	Despesa passivos financeiros		47M€	Orçamental/ Dívida	<a href="#">Lei n.º 4-B/2020</a> <a href="#">Artigos 1.º a 5.º</a>  <a href="#">Lei n.º 12/2020, de 5 de julho</a>	
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2020	24/jul						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho</a>	
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	<a href="#">Portaria n.º 88-C/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a>  <a href="#">Ponto 3.3.</a>	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 Transporte 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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 14-C/2020</a>    <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2020</a>	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?	<a href="#">Lei n.º 6/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 12/2020, de 5 de julho</a>	Ad Local
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2020	24/jul						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho</a>	
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	<a href="#">Portaria n.º 95/2020</a>	Planeamento
44	Sistema de Incentivos a Atividades de Investigação e Desenvolvimento e ao Investimento em Infraestruturas de Ensaio e Otimização ( <i>upscaling</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>upscaling</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	<a href="#">Portaria n.º 96/2020</a>	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.	30/04, 24/07 e 18/08	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 19/2020</a>    <a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art.º197-A.º</a>	Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Ministério
N.º	Designação									
		3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.							<a href="#">Lei n.º 42/2020</a>	
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	<a href="#">Decreto-Lei n.º 19/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020</a>	Presidência do Conselho de Ministros
47	Apoio a título de compensação salarial, aos profissionais da pesca que fiquem impedidos do exercício da sua atividade atendendo às paragens forçadas decorrentes da pandemia da doença COVID-19.	Através do Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, é atribuída uma compensação salarial e assumida a responsabilidade pelo pagamento à Segurança Social dos valores equivalentes às contribuições e quotas de cada beneficiário, desde que: a) Seja comprovado o impedimento do exercício da faina, decorrente de um registo de quebra do valor do pescado igual ou superior a 40 % face ao período homólogo de um dos dois anos anteriores; ou b) Seja comprovada a dificuldade de recrutamento de tripulações por motivo de isolamento profilático decorrente da pandemia da doença COVID-19.	06/mai, 14 dez	AdCentral	Despesa			Orçamental (mas comparticipação da EU)	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20-B/2020</a> <a href="#">Portaria n.º 286-A/2020</a>	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 apoiadas, 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 capital		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20-G/2020</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 103/2020</a>	Economia e Transição Digital
49	Medidas extraordinárias de resposta à pandemia de COVID-19 no âmbito da ciência e inovação	Reforço da investigação em ciência e inovação para combater a investigação na área da COVID-19, através da reorientação de projetos em curso sob a supervisão da Fundação para a Ciência e Tecnologia, Agência Nacional de Inovação e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas.	14/abr	AdCentral	Despesa	Transferências correntes e Ativos financeiros	7 ME	Orçamental e dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2020</a>	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	<a href="#">Aviso de abertura linha de apoio de emergência ao sector das Artes</a>	Cultura

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



## Anexo 2: Listagem das principais medidas legisladas em resposta à pandemia de COVID-19 e seus impactos diretos nas finanças públicas (Fase de Estabilização)

### Anexo 2

#### Observações:

- (iv) A informação constante deste anexo foi publicado originalmente no Anexo 5 do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 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.
- (v) O quadro que se estende por várias páginas neste Anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia na chamada "fase de estabilização". O Governo designa deste modo, no [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES, p. 1), o conjunto de medidas que pretende tomar até ao final de 2020 com a finalidade de consolidar a minimização dos malefícios acima referidos. São medidas de política novas, novas em relação às que teve de tomar com carácter de urgência a partir de 9 de março e que integram o lote de medidas da chamada fase de emergência descrito no Anexo . Pretendem, pois, consolidar ou estabilizar os terrenos sanitário e socioeconómico antes de passar, em 2021, à terceira fase, dita de "recuperação económica". As primeiras medidas da fase de estabilização foram então anunciadas no PEES, em 6 de junho, justificaram em larga medida a Segunda Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (2.ª AOE/2020) e estão a ser plasmadas em diplomas legais e regulamentares ao longo do segundo semestre de 2020 (algumas contando já uma ou outra revisão). As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna "Data" inclui também a data de apresentação do PEES (6 de junho de 2020) para as medidas que nele foram referidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista deixa de fora as medidas de política concebidas para não ter efeito direto nas contas públicas, tais como as restrições à mobilidade dos cidadãos e as regras de organização das atividade letivas. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até ao dia 31 de dezembro pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas. Uma vez que a UTAO pretende manter a listagem atualizada, desde já se agradece a indicação de eventuais falhas na sua elaboração.
- (vi) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas dessas medidas têm expressão financeira e inserem-se no espírito da fase de estabilização definida no PEES. Idealmente, o sistema de informação contabilística utilizado pelo Ministério das Finanças para apurar a conta consolidada das AP deverá incluí-las. A UTAO reconhece a contribuição das Administrações Subnacionais para o desígnio nacional de combater os malefícios da doença COVID-19 na saúde e na economia, mas não tem capacidade para inventariar e monitorizar as inúmeras medidas tomadas por estes subsectores. Os leitores interessados podem encontrar essas medidas nos sítios Internet dos Governos Regionais e dos Municípios.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
1	ATIVAR.PT - Apoio ao emprego, em especial em especial para novos desempregados	Programas de apoio à contratação e estágios, tendo como destinatários, desempregados, com especial enfoque em novos desempregados e jovens. Meta de abranger 50 mil novos desempregados e manter a taxa de cobertura das medidas política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021. Medida a ser implementada através do reforço orçamental do IEFP, I.P. Inclui os programas Empreende2020, Impulso PME e +CO3SO Emprego.	6/jun e 27/ago	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	106 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.1.</a> <a href="#">Portaria n.º 207/2020</a>	Sim. FSE.	MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
2	ATIVAR.PT – Formação Profissional	Revisão e reforço das respostas de programas de formação e requalificação para desempregados, em áreas emergentes como a economia digital, energia e alterações climáticas e sector social. Inclui ainda medidas de para públicos específicos: programa Jovem + digital e programa Pro digital para equipar IEFPI.P de modo a potenciar a formação à distância.	6/jun	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	35 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.2.</a>	Sim. FSE.	MCT/MTSSS
3	Requalificação profissional no ensino superior	Formações iniciais curtas no ensino politécnico, para 1000 jovens em articulação com empregadores. Estímulo à inserção de adultos ativos no ensino superior (maiores de 23 anos) Pós-graduações com empregadores, instituições científicas e centros de inovação. Ações a iniciarem-se em julho de 2020.	6/jun	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	25 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.3.</a>	Sim. Da EU (não descritos)	MCTES/MTSS S/ MPlan/ MCT
4	Apoio à Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados - RHAC	Apoio a empresas e entidades do sistema científico e tecnológico à contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados, adaptados à especificidades dos territórios do interior que permitirão criar 654 novos postos de trabalho altamente qualificados (licenciados, mestres e doutorados), dos quais 614 nos territórios do interior.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	18,1 M€ (16,6 M€ no interior)	Orçamental mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.3.</a>	Sim. FSE.	MTSSS
5	Apoio à retoma progressiva (substitui o layoff simplificado)	As empresas que tenham beneficiado do regime de layoff simplificado mantenham quebras de faturação igual ou superior a 25% podem beneficiar, entre agosto e dezembro de 2020, de um mecanismo de apoio à retoma progressiva da atividade. Esta medida que tem como princípios: -Progressiva convergência da retribuição do trabalhador para os 100% do seu salário; - O pagamento pela empresa da totalidade das horas trabalhadas. A SS assegura o pagamento de 70% das horas não trabalhadas. Na redução acima de 75% a SS assegura 35% dos encargos referentes a horas trabalhadas e 100% do pagamento das horas não trabalhadas. - A progressiva redução da isenção das contribuições para a Segurança Social e a compensação da perda de receita da Segurança Social pelo OE. Proibição de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes e proibição de distribuição de dividendos Encontra-se acessível a empregadores que até 31 de outubro de 2020, tenham requerido o incentivo extraordinário à normalização de atividade e, excepcionalmente, até 31 de dezembro de 2020, desistam desse apoio de modo a aceder ao apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (sem necessidade de devolução dos montantes já recebidos naquele âmbito.) Alargamento, em dezembro de 2020, do escalão de quebra de faturação resultante do agravamento da situação de crise empresarial por limitação à atividade por decisão do Governo.	6/jun, 30/jul,19/ out, 18/nov e 27/nov	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	292,3 M€	Orçamental/ Dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.2.1</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 46-A/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 90/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 98/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 101-A/2020</a>	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS
6	Incentivo financeiro extraordinário à normalização atividade empresarial (Apoio ao longo de 6 meses)	Destinado a empregadores que tenham beneficiado do regime de layoff simplificado ou do plano extraordinário de formação (PEF), o beneficiário tem a possibilidade de usufruir de um apoio de 2 x SMN por trabalhador (pagos em duas ou 3 tranches) ao longo de seis meses e redução de 50% de contribuições para a Segurança Social nos primeiros 3 meses. Adicionalmente, se nos três meses seguintes ao final da concessão do apoio houver criação líquida de emprego face aos três meses homólogos, a empresa fica isenta de pagamento de contribuições para a segurança social pelo período de dois meses na proporção do ganho de emprego desde que mantenha esse ganho de emprego por um período de seis meses Condicionalismos: proibição de despedimento coletivo, por extinção de posto de trabalho e por inadaptação, bem como o dever de manutenção do nível de emprego, durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes Possibilidade de desistência deste apoio para aceder ao apoio à retoma progressiva.	6/jun 19/jun 13/jul e 18/dez/20	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	297,2M€	Orçamental/ Dívida e apoio de fundos comunitários	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.2.2.</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 4</a>  <a href="#">Portaria n.º 170-A/2020</a>  <a href="#">Portaria n.º 294-B/2020</a>	Apoio através empréstimo Programa SURE  E Fundo Europeu REACT	MTSSS
7	Complemento de Estabilização	Apoio extraordinário aos trabalhadores que tiveram uma redução de rendimento em resultado da pandemia, com o objetivo de mitigar a perda de rendimento familiar. É uma medida one-off, a pagar em julho, no montante da perda de rendimento de um mês de lay-off, num valor que pode variar entre 100 € e 351 €, e a todos os trabalhadores com rendimento de fevereiro até 2 SMN e que tenham registado uma perda de salário base (ou seja tenham um salário base superior a 1 SMN), e que tenham estado abrangidos pelo menos 30 dias, seguidos, entre abril e junho, pelo apoio à manutenção do contrato de trabalho.	6/jun 19/jun 14/ago	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	70 M€	Orçamental/ Dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.3.</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 27-B/2020 artigo n.º 4</a>	Apoio através empréstimo Programa SURE	MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério		
N.º	Designação												
									<a href="#">Decreto-Lei n.º 58-A/2020</a>				
8	Proteção de trabalhadores independentes e informais	<p>Apoio extraordinário a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social, que prevê o apoio de 1 IAS (438,81 €), entre julho e dezembro 2020, e a sua integração no sistema de segurança social, com vinculação por 36 meses ao regime de proteção social pública.</p> <p>Vinculação ao sistema de proteção social durante 30 meses, findo o prazo de concessão do apoio (dezembro de 2020). Após a concessão do apoio, deve ser paga a contribuição correspondente a trabalhador independente com base no valor de incidência do apoio durante 30 meses. Durante o período de concessão do apoio o trabalhador contribui com 1/3 do valor da contribuição correspondente a trabalhador independente e o restante é pago nos 12 meses após a concessão do apoio.</p>	6/jun, 24 jul, 23/out	Segurança Social	Despesa	Transferências/ Medidas excecionais (COVID)	38 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.4.</a> <a href="#">Lei n.º 27-A/2020</a> <a href="#">Portaria 250-B/2020</a>		MTSS		
9	Dinamização económica do emprego na Cultura	<p>Programa Cultural em rede que permite a realização de atividades culturais e turísticas durante o verão de 2020, promovidas através de Municípios e entidades do sector cultural</p> <p>Linha de apoio à adaptação dos espaços às medidas decorrentes da COVID-19 (dotação 750 000 Euros).</p> <p>Linha de apoio a equipamentos culturais independentes (dotação 3 M€).</p> <p>Linha de apoio social aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais das artes, que consiste num apoio a profissionais que não sejam trabalhadores por conta de outrem, no montante (3x438,81€), pago de julho a setembro.</p> <p>Apoios atribuídos em forma de subvenção (não reembolsável).</p> <p>Grupo de trabalho sobre o Estatuto do Intermitente e estudo sobre sector artístico em Portugal.</p>	6/jun 3/ago	AdCentral	Despesa	Transferências Subsídios	Programa Cultural (30 M€), linha de apoio social 34,3 M€; restantes 3,8 M€.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.5.1.</a> <a href="#">Portaria n.º 180/2020</a>	Sim. Programa Cultural em rede, com apoio do FEDER.	MC/MCT		
10	Dinamização económica do emprego no Turismo	<p>IVA dos congressos. Devolução aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares do montante equivalente ao IVA deduzido junto da Autoridade Tributária e Aduaneira com as despesas efetuadas para as necessidades diretas dos participantes nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 21.º do CIVA. Medida aplicada através do Turismo de Portugal, I.P.</p> <p>Reforço do Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal, promovendo o lançamento ou desenvolvimento de rotas aéreas de interesse turístico para Portugal. Destinado a empresas da cadeia de produção e distribuição turística. Medida aplicada através do Turismo de Portugal, I.P.</p> <p>Apoio a organização de eventos, através da criação de um mecanismo de resposta imediata a necessidades de financiamento das microempresas e PME's de organização e eventos, com atividade limitada devido à COVID-19.</p>	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos indiretos (IVA)	6 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.5.2.</a>		METD/MF		
					Despesa	Transferências	20 M€	Orçamental				Fundos Europeus (não detalhados)	METD/MP
					Despesa	Ativos financeiros	60 M€	Dívida e Orçamental (juros)					
11	Informação cadastral simplificada	Concessão de apoios financeiros aos municípios ou entidades intermunicipais que não disponham de cadastro geométrico da propriedade rústica ou cadastro predial. Criação de balcões de atendimento e partilha de informação com as entidades da Administração central, nas despesas relacionadas (consultoria, equipamento informático, pessoal, etc)	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	20 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.5.3.</a>	Sim. FSE.	MJ/MCT		
12	Obras de proximidade	<p>Remoção de todas as estruturas com amianto nas escolas públicas, localizadas nos territórios abrangidos pelos Programas Operacionais Regionais Norte 2020, Centro 2020, Lisboa@ 2020, Alentejo 2020 e CRESO Algarve 2020. Destinatários: Municípios, para intervir em escolas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.</p> <p>Programa de apoio a edifícios mais sustentáveis, focado na melhoria da eficiência energética dos edifícios e na sua descarbonização.</p> <p>Pequenas obras pela AdP— Águas de Portugal, através de um conjunto de intervenções para aumento da resiliência e melhoria na qualidade de serviço dos sistemas de abastecimento de água e saneamento.</p>	23/jun  6/jun	AdCentral	Receita/Despesa	Transferências	60 M€	Orçamental (pode ter efeito nulo, caso seja 100% financiada)	<a href="#">Despacho n.º 6573-A/2020</a>	Sim. 100% FEDER	MEduc/MCT		
			Despesa		Transferências (reforço do Fundo Ambiental)	40 M€ (2020 e 2021)	Orçamental					<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.5.4.</a>	MAAC
			Despesa		Aquisição de bens e serviços/Investimento	140 M€ (2020 e 2021)			MAAC				

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
		Obras de manutenção pela Infraestruturas de Portugal (Conservação e Segurança Ferroviária e Rodoviária).			Despesa	Aquisição de bens e serviços/Investimento	179 M€				MIH
		Conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU,I.P.			Despesa	Aquisição de bens e serviços/Investimento	7 M€				MIH
		Alargamento da rede de equipamentos sociais, através do Programa PARES 3.0		Segurança Social	Despesas	Ação Social	110 M€				MTSSS
		Operacionalização dos programas de acessibilidades aos edifícios públicos e na via pública, no sentido de garantir o acesso e o atendimento a todas as pessoas com deficiência.			Despesa	Aquisição de bens e serviços/Investimento	58 M€			Sim. Da EU (não discriminados)	MTSSS
13	Teletrabalho	Aumentar o número de trabalhadores da Administração Pública em teletrabalho, com o objetivo de ter pelo menos 25% dos trabalhadores de entre o universo daqueles que exercem funções compatíveis com esta modalidade de trabalho.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	4,4 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.6.</a>		DGAEP
		Programa Trabalhar no Interior prevê um conjunto de medidas para estimular a criação de emprego e a fixação dos trabalhadores e das suas famílias nos territórios do interior do país (apoio à contratação em regime de teletrabalho, e à criação de espaços de coworking/teletrabalho, no interior, com envolvimento dos municípios ou infraestruturas tecnológicas).			Despesa	Transferências /Aquisição de bens e serviços	43 M€			FSE 20 M€ FEDER 20 M€.	MTSSS/MCT
14	Reforço do Serviço Nacional de Saúde	Recuperação da atividade assistencial através: - Aumentar as consultas hospitalares e cirurgias, através do aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55% para 95 % do valor da primeira consulta e do aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55 % para 75 % do valor dos episódios agrupados em Grupos de Diagnósticos Homogéneos.	6/jun 14/jul	AdCentral	Despesa	Despesa com pessoal	33,7 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 171/2020.</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.1.1.</a> <a href="#">Despacho n.º 8118-A/2020</a>		MS
		Reforço da resposta de medicina intensiva através da realização de investimentos infraestruturais que permitem a ampliação de 16 Serviços de Medicina Intensiva do SNS e a implementação de um sistema de informação, que permita a gestão da Rede de forma eficaz e atempada.			Despesa	Investimento	26 M€				MS
		Reforço da resposta da rede laboratorial (SNS e complementar), de modo a ser possível uma capacidade de testagem superior.			Despesa	Investimento	8,4 M€				MS
		Valorização dos profissionais do Serviço Nacional de Saúde, através da contratação de profissionais de saúde para atividades de apoio e para a prestação direta de cuidados. Adicionalmente valorizar os médicos de saúde pública que exerçam funções de autoridade de saúde, compensando a disponibilidade e responsabilidade.			Despesa	Despesa com pessoal	29,7 M€	Orçamental, já com dotações do OE/2020	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.1.2 e 3.1.3.</a>		MS
		Reforço de redes de informação em saúde, com a aquisição de equipamento informático para o SNS de modo a garantir o acesso universal aos meios tecnológicos adequados pelos estabelecimentos de saúde e doentes internados ou em domicílio.			Despesa	Aquisição de bens e serviços	Até 6,8 M€		<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.1.4</a>		MS
15	Universalização da Escola Digital	Aquisição de computadores, conectividade e licenças de software para as escolas públicas, de modo a permitir-lhes disponibilizar estes recursos didáticos aos seus alunos e docentes. Desenvolver um programa de capacitação digital dos docentes. Incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais.	6/jun		Despesa	Transferências/Aquisição de bens e serviços/Investimento		Orçamental (mas pode ser nulo, depende dos apoios comunitários)	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.2.</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	MEITD/ MEdu/ MPlan/MCT
16	Programa Alimentar	Duplicação da capacidade do apoio alimentar no âmbito do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), de 60 000 para 120 000 beneficiários.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Transferências	20 M€ ( 18 M€ + 2 M€) PO-APMC + OE	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.3.</a>	Sim. PO-APMC (18 M€)	MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
17	Programa Nacional Radar Social	Sinalização e acompanhamento de pessoas idosas para promoção de envelhecimento ativo e saudável, através de serviços de apoio social no domicílio). Recrutamento de 3 mil jovens licenciados para integração da rede em todo o território nacional. Experiências piloto de 10 Unidades de Dia e Promoção de Autonomia (UDPA) — resposta integrada na Rede Nacional de Cuidados Continuados.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Ação Social	21 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.3.</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	MTSSS/MP/M S/MCT
18	Programa ADAPTAR +	Capacitação das respostas sociais para prevenção relativamente à COVID -19, nomeadamente através de alterações de layout, aquisição e instalação de equipamentos de higienização e de dispensa automática de desinfetantes; aquisição e instalação de dispositivos de controlo e distanciamento físico; custos com a aquisição e colocação de informação e orientação aos colaboradores e ao público (sinalização); contratação de serviços de desinfeção das instalações.	6/jun, 28/jun, 19/nov e 15/dez/20	Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	10 M€; reforçado em mais 9 M€.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.3.</a> <a href="#">Portaria n.º 178/2020º</a> <a href="#">Portaria n.º 269/2020º</a>		MTSSS/jogos sociais
19	Apoio à juventude e infância (Reforço do abono de família)	Alteração do período de referência dos rendimentos, para permitir a atualização do valor com os rendimentos mais recentes das famílias. Atribuição <i>one-off</i> , em setembro, de um montante complementar, pago em setembro, correspondendo ao valor base do abono de família, a todas as crianças do 1.º, 2.º e 3.º escalão.	6/jun	Segurança Social	Despesa	Transferências/ Abono de família	32 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.3.1.1.</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 2.º</a>		MTSSS
		Reforço da Ação Social Escolar na transição entre ciclos no ensino superior. Atribuição automática de bolsa no 2.º ciclo para quem já beneficiava da mesma no 1.º ciclo.		Segurança Social		Transferências/ Ação Social				Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 37/2020 artigo 6.º</a>
20	Iniciativas na área da Habitação	Reconversão de alojamento local para arrendamento acessível, complementar à mobilização do património público, aumentando as opções disponíveis aos proprietários de alojamento local que se encontrem em dificuldade. É concretizado através do apoio a programas municipais de arrendamento para subarrendamento a preços acessíveis, participando a 50 % a diferença entre a renda paga e a renda recebida, à qual acresce a verba não coletada por via da isenção de tributação em sede de IRS/IRC concedida pelo Programa de Arrendamento Acessível.	6/jun	AdCentral	Despesa		4,5 M€ /ano + benefício fiscal de 12,9 M€/ano	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.3.2.</a>		MIH/ Câmaras Municipais
		Bolsa nacional de alojamento urgente e <i>housing first</i> que possa participar os investimentos para este fim a realizar por entidades públicas e do terceiro sector, (necessidades urgentes de alojamento — por exemplo, pessoas em situação de sem-abrigo, emergências decorrentes de situações de catástrofe ou pandemia, situações de precariedade extrema do alojamento, de perda de habitação por incumprimento ou ainda de violência doméstica).									MIH/MTSSS
		Parque habitacional público de habitação a custos acessíveis, a ser realizado através do reforço dos recursos humanos do IHRU, I. P., ficando afetos a estas tarefas 20 novos efetivos. Adicionalmente, é necessário conferir a este instituto as autorizações necessárias para assumir os encargos plurianuais e realizar a despesa correspondente às aquisições de serviços e contratação de empreitadas necessárias neste âmbito									MIH
21	Apoio às medidas de destilação de vinho e de armazenamento de vinho em situação de crise.	Medidas elegíveis para apoio no âmbito dos programas de apoio ao sector vitivinícola de acordo com o Regulamento Delegado (UE) n.º 2020/592 da Comissão, de 30 de abril de 2020 que define o quadro legal aplicável à destilação de vinho e ao armazenamento de vinho em situação de crise relacionados com a crise causada pela pandemia de COVID-19.	20/jun e 19/jul	AdCentral	Despesa	Subsídios através do IFAP, I.P.	12 M€-destilação e 6 M€ armazenamento	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 148-A/2020</a>  <a href="#">Portaria n.º 174-A/2020</a>		MA

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
22	Financiamento de PME no mercado de capitais	Criação de um veículo especial que tem por objeto a aquisição de dívida emitida por PME e a colocação dessa dívida no mercado de capitais, através da emissão de obrigações, com a possibilidade de associar Garantia Mútua. Objeto de agilizar o financiamento das PME através do mercado de capitais, recorrendo sobretudo a investidores institucionais.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros			<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.1.3</a>		MEETD
23	Sale and Lease Bck	Operações financeiras que consistem no lançamento de calls por parte de fundos de investimento imobiliário sob gestão da Turismo Fundos -SGOIC S. A., para operações de Sale and Lease Bck. Obrigação de investimento em modernização e eficiência energética ou economia circular, dos quais 40 M€ destinados ao turismo (20 M€ obrigatoriamente em territórios de baixa densidade) e 20 M€ destinados à indústria.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros	60 M€		<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.1.4</a>		MEETD
24	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRS e IRC em 2020 (para empresas com quebras de faturação)	1. Possibilidade de adiamento do 1º e 2º pagamento por conta de IRS e IRC até ao dia 21 e 15 de dezembro, respetivamente. 2. Possibilidade de redução dos pagamentos por conta de IRC: 2.1. 50% em quebra de faturação > = 20% no 1º semestre 2.2. 100% em quebra de faturação > = 40% no 1º semestre	24/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho</a> <a href="#">Artigo 12.º</a> <a href="#">Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto</a>		MF
25	Desagravamento das tributações autónomas	Não agravamento de tributações autónomas de empresas com lucros em anos anteriores e que apresentam prejuízo fiscal no ano de 2020.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.3.2</a>		MEF
26	Regime Especial de dedução de prejuízos fiscais	Incentivo às reestruturações empresariais, através criação de um regime transitório de utilização dos prejuízos fiscais, com as seguintes regras: 1. Desconsideração dos anos de 2020 e 2021 para efeitos de contagem dos prazos de utilização dos prejuízos fiscais vigentes em 1 de janeiro de 2020; 2. Relativamente aos prejuízos fiscais gerados em 2020 e 2021: 2.1. Alargar de 5 para 10 anos o prazo de utilização; 2.2. Aumentar o seu limite de dedução de 70% para 80%.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.3.4</a>		MEF
			24/jul						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 14.º</a>		
27	Incentivos às reestruturações empresariais de PME	Nas concentrações de PME realizadas em 2020, é eliminado o limite de utilização dos prejuízos fiscais pela sociedade incorporante (por referência ao património das sociedades envolvidas na operação), com a regra de não distribuição de lucros, durante 3 anos. Dispensa de derrama estadual (quando aplicável) durante este período; Criação de um regime especial de transmissibilidade de prejuízos fiscais nas aquisições de participações sociais de PME que, em 2020, tenham passado a ser consideradas «empresas em dificuldades», para utilização destes prejuízos fiscais pela sociedade adquirente, com a regra de não distribuição de lucros e o compromisso de manutenção dos postos de trabalho durante 3 anos.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.3.4</a>		MEF
			24/jul						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 14.º e 15.º (e Anexo IV)</a>		
28	Crédito fiscal extraordinário ao investimento II	As despesas de investimento realizadas no segundo semestre de 2020 e no primeiro semestre de 2021 podem ser deduzidas à coleta de IRC, correspondente a 20 % das despesas de investimento até um limite de 5 milhões de euros, válidos por um dos 5 exercícios. Obrigação de manutenção de postos de trabalho durante o período de utilização do crédito fiscal, com um mínimo de três anos.	6/jun	AdCentral	Receita	Impostos diretos	n.d.	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.3.6</a>		MEF
			24/jul						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 16.º (e Anexo V)</a>		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
29	Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias e dívidas à segurança social	Regime excecional de pagamento em prestações de dívidas tributárias cujos factos originários tenham ocorrido entre 9 de março e 30 de junho de 2020, devendo a 1ª prestação ser efetuada no 3º mês seguinte à que respeita o despacho de autorização do respetivo plano prestacional.	24/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos / Impostos indiretos / Contribuições e quotizações	n.d.	1. Sem impacto diferecimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 17.º</a>		MF
30	Fundo de Capitalização de empresas	Criação de um fundo de capital e quase capital público (Fundo), a ser gerido pelo Banco de Fomento, para participação em operações de capitalização de empresas viáveis com elevado potencial de crescimento, em sectores estratégicos e com orientação para mercados externos. A intervenção pública deverá assumir um caráter temporário e mecanismos preferenciais de investimento, no enquadramento do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado aprovado pela Comissão Europeia de apoios à recapitalização de empresas não financeiras viáveis.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	n.d.	Dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.4</a>	Fundos Europeus (EFSI - <i>Success Support Facility</i> ) e <i>Pan-European Guarantee Fund</i> (BEI)	MEETD
31	Apoio às cadeias curtas de distribuição	Apoio às cadeias curtas de distribuição, através do reforço da capacidade de produção local de equipamentos inovadores e estratégicos.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços / Investimento	30M€ (2020) 50M€ (2021)	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.5.1</a>	P12020 e OE	
32	PME Crescer +	Programa de capacitação de PME (através do financiamento de custos de consultoria, formação, <i>networking</i> ), destinado a empresas com mais de 5 anos, pertencentes a sectores classificados como estratégicos ou sistémicos.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	20M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.1</a>	FEDER	METD
33	Programa facilitador de compra e venda de empresas: "Bolsa de valor"	Criação de uma plataforma de registo de empresas de menor dimensão, denominado Bolsa de Valor, com a finalidade de promover o encontro das intenções de comprar e venda, assegurando informação transparente para as partes envolvidas, <i>standardizada</i> e com soluções de financiamento.	6/jun	AdCentral	Receita/Despesa	n.d.	n.d.	n.d.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.2</a>	n.d.	n.d.
34	Apoio à modernização e adaptação de estabelecimentos dos sectores secundário e terciário (micro e PME): "Adaptar 2.0"	Lançamento do programa «ADAPTAR 2.0», com o objetivo de auxiliar e estimular micro e PME dos sectores secundário e terciário a atualizar e remodelar os seus estabelecimentos e unidades de produção, modernizando-os e adaptando-os no atual contexto (COVID -19).	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	50M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.3</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	ME-ETD/MP/MCT
35	Incentivos à transição digital do negócio das PME	1. Criação de incentivos à transição digital do modelo de negócio das PME, mediante a promoção do comércio eletrónico (apoio à adesão a plataformas já existentes, reformulação dos websites), com integração com a cadeia logística ou sistemas de reservas acoplados. 2. Apoio à conceção de projetos de associações empresariais ou comerciais com associação a soluções logísticas descarbonizadas.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	40M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.4</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	ME-ETD/MP/MAAC
36	Mobilização do Fundo de modernização do Comércio	Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio, com o objetivo de incentivar e dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade, nas perspetivas da inovação na gestão, da cooperação entre operadores económicos e da qualificação da evidência física.	6/jun	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	47M€		<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 Ponto 4.7.5</a>		MEETD

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
37	Promoção Economia Azul	1. Apoio à criação de emprego e de projetos de empreendedorismo na área da economia azul: Voucher Emprego Azul e Voucher Inovação Azul. 2. Campanha de promoção do pescado nacional com o objetivo de aumentar o rendimento dos profissionais da pesca	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	3,95M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.7.6</a>	Fundo Azul	PO-Mar2020
38	Apoio ao investimento no sector agroalimentar agrícola	Apoio à instalação de jovens agricultores no interior do país e à criação de agrupamentos e organizações de produtores nesta área geográfica.	6/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	5,5M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 4.7.7</a>	BEI	MA
39	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.	30/jun	AdCentral	Despesa	Transferências	4 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 162-B/2020</a>	FEAMP (3 M€)	MM
40	Finanças Regionais: Emissão de dívida	Autorização para o aumento excecional do endividamento líquido das regiões autónomas em 2020, até ao limite de 10% do PIB regional, para fazer face aos impactos diretos e indiretos da pandemia de COVID-19.	24/jul	AdCentral	Receita	Passivos financeiros	948M€	Dívida	<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 2.º (altera art. 77.º LOE2020)</a>		MEF
41	Rever a fórmula de cálculo das transferências do OE para os municípios	Criação de um grupo de trabalho entre o Governo e a ANMP destinado a apurar as transferências do OE para o Fundo Social Municipal, com o objetivo de transferir este montante para as autarquias até ao final do 3.º trimestre de 2020.	24/jul	AdCentral	Despesa	Transferências	n.d.	Orçamental	<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 2.º (altera art. 101.º LOE2020)</a>		MMEAP
42	Criação do Banco de Fomento por fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento, da SGPM - Sociedade de Investimento e PME investimento	Criação do Banco de Fomento por fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento, da SGPM - Sociedade de Investimento e PME investimento.	24/jul	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	n.d.	Dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 5.3</a> <a href="#">Autorização CE\State Aid SA.55719 (2020/N) - Portugal</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro</a>		
43	Sistema público de apoio à conciliação no sobre-endividamento (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	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 5.6.3</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 105/2020</a>		MJ
44	Aumento da eficiência dos Tribunais Administrativos e Fiscais	Aumento da eficiência dos Tribunais Administrativos e Fiscais através da concretização da sua especialização, com a finalidade de aumentar a eficiência.	6/jun	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	100.000€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 5.6.4</a>		MJ
45	Medidas de apoio fiscais às PME	1. Suspensão temporária de pagamentos por conta de IRC para PMEs e cooperativas	31/jul 28/ago	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)	n.d.	Orçamental	<a href="#">Lei n.º 29/2020, artigo 2.º</a> <a href="#">Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto</a>		METD

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
		2. Possibilidade de antecipação do pedido de reembolso do pagamento especial por conta não utilizados (IRC).	24/jul e 29/dez/20						<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art. 13.º</a> <a href="#">Lei n.º 29/2020, artigo 3.º</a> <a href="#">Despacho n.º 12622/2020</a>		
		3. Prazo máximo de 15 dias no reembolso do IRS, IRC e IVA respeitantes a retenções na fonte, pagamentos por conta ou liquidações de IVA quando o montante entregue for superior ao devido.				Impostos diretos / Impostos indiretos			<a href="#">Lei n.º 29/2020, artigo 4.º</a>		
46	Adiamento do 1º pagamento por conta do IRS de 31 de julho para 31 de agosto	Adiamento do 1º pagamento por conta do IRS de 31 de julho para 31 de agosto.	16/jul	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRS)	n.d.	Sem impacto diferimento intra-anual	<a href="#">Despacho SEAF 258/2020 XXII, de 16 de julho</a>		MF
47	Apoio à viabilidade das empresas e outras entidades empregadoras beneficiárias dos apoios financeiros públicos	Medidas também excecionais e temporárias que salvaguardem a viabilidade das empresas e outras entidades empregadoras beneficiárias dos apoios financeiros públicos, de forma a evitar situações de incumprimento e restituição de apoios. Tendo em vista garantir a proteção das empresas e dos seus trabalhadores que socorra a descida do nível de emprego por parte das entidades que estão sujeitas ao dever de manutenção de nível de emprego, é concedido um prazo máximo de 12 meses para reposição do mesmo, desde que a entidade tenha observado o cumprimento desse dever até 31 de janeiro de 2020.	21/ago	Adcentral				Sem impacto orçamental	<a href="#">Despacho n.º 8148/2020</a>		MTSSS
48	Regime de pagamento em prestações mensais para dívidas tributárias respeitantes a IRS e IRC	Estabelecimento de regime de pagamento em prestações mensais para dívidas tributárias, com dispensa de apresentação de garantias, com as seguintes características: 1. As dívidas sejam respeitantes a IRS e IRC com valor igual ou inferior a 5.000€ e 10.000€, respetivamente 2. Tenham ultrapassado a fase de cobrança voluntária	11/set	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRS e IRC)	n.d.	1. Sem impacto diferimento intra-anual 2. Orçamental para prestações não liquidadas em 2020	<a href="#">Despacho n.º 354/2020 XXII</a>		MF
49	Linha de crédito com juros bonificados dirigida aos produtores de flores de corte e plantas ornamentais	Tendo por base a grave situação do sector da floricultura e das plantas ornamentais, é criada de uma linha de crédito, com juros bonificados, dirigida aos produtores de flores de corte e plantas ornamentais, que permita superar as dificuldades de tesouraria ou de fundo de maneo, resultantes do desajustamento entre a oferta e a procura e das adaptações necessárias dos operadores à sua atividade.	02/out	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	20 M€	Dívida	<a href="#">Decreto-Lei n.º 80/2020</a>		Presidência do Conselho de Ministros
50	Apoio de liquidez e tesouraria das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminantes.	Medida excecional e temporária para responder aos problemas de liquidez e de fluxos de tesouraria que põem em risco a continuidade das atividades dos agricultores e das pequenas empresas ativas na criação de aves e suínos, bem como na produção de ovos e de leite de pequenos ruminante, com uma dotação global de 12,2 M€.O apoio previsto assume a forma de ajuda forfetária, não reembolsável, de acordo com os montantes previstos no anexo IV da presente portaria.	18/nov	AdCentral	Despesa	Subsídios	12,2 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 268/2020</a>		MA
51	Linha de Apoio à tesouraria de sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID -19 Programa APOIAR.	Apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido para apoio imediato, dirigido a micro e pequenas empresas e a médias empresas e a empresários em nome individual em regime simplificado que atuem nos sectores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID -19, a determinar mediante despacho do membro do Governo da área da economia, nos termos do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado aprovado pela Comissão Europeia na Comunicação (C(2020) 1863) de 19 de março. Medida suportada por fundos europeus. Programa APOIAR. Inclui as medidas APOIAR+ e APOIAR RESTAURAÇÃO.	20/nov, 24/nov e 30/dez/20	AdCentral	Despesa	Subsídios	750 M€	S/ impacto orçamental.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a> <a href="#">Ponto 1</a> <a href="#">Portaria n.º 271-A/2020</a> <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
	APOIAR +	APOIAR+ -Dotação 750 M€ a fundo perdido (incluindo cerca de 200 M€ para restauração).							<a href="#">Portaria n.º 271-A/2020</a>		METD, MF e Mplan

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
		<p>Destinatários: Micro e pequenas empresas e a empresários em nome individual em regime simplificado dos sectores mais afetados pela pandemia, onde se inclui restauração (anexo A à Portaria n.º 271 – A/2020), alargamento a médias empresas em mais de 250 trabalhadores mas menos de 50 M€ de faturação e a Empresários de Nome Individual sem contabilidade organizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Até 7.500€ para microempresas;</li> <li>- Até 40.000€ para pequenas empresas e microempresas com estabelecimentos encerrados desde março de 2020;</li> <li>- Até 100.000€ para médias empresas e pequenas empresas com estabelecimentos encerrados desde março 2020,</li> <li>- Até 3000 €, para ENI.</li> </ul> <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:</p> <p>Microempresas: 11.250 € Pequenas empresas: 60.000</p> <p>Obrigações: 1) Manutenção de emprego e de atividade; 2) Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quebra de faturação superior a 20% nos primeiros nove meses do ano face ao período homólogo.</li> <li>- Capitais próprios positivos à data de 31.12.2019, exceto para empresas constituídas a partir de 01.01.2019, ou em alternativa, apresentação de balanço intercalar que demonstre capitalização da empresa.</li> <li>- Situação financeira regularizada, nomeadamente com AT e SS, ou em alternativa, com dívidas, mas sob a condição de regularização.</li> </ul>									
	APOIAR RESTAURAÇÃO	<p>Apoio excepcional e complementar aos já em vigor equivalentes a 20% da quebra média de faturação registada nos dois fins-de-semana com restrições mais intensas face à média de todos os fins-de-semana deste ano, para cobertura de custos fixos ainda não cobertos por outras medidas.</p> <p>Obrigações: 1) Manutenção de emprego e atividade; 2) Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios;</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quebra de faturação nos fins-de-semana em que vigore a proibição d e circulação, face à média d e faturação registada nos fins-de-semana entre 01.01.2020 e 31.10.2020;</li> <li>- Capitais próprios positivos à data d e 31.12.2019, exceto para empresa constituída a partir de 01.01.2019</li> <li>- Situação financeira regularizada, nomeadamente AT e SS</li> </ul>					25 M€ (estimativa)		<p><a href="#">Portaria n.º 271-A/2020</a></p> <p><a href="#">Capítulo III do anexo à portaria</a></p>		METD, MF e Mplan
52	Linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial exportadoras	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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,</li> <li>- A dinamizar pelo Banco Português de Fomento, S. A. (BPF);</li> <li>- Medida suportada por fundos europeus.</li> </ul>	20/nov e 30/dez/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	1050 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a></p> <p><a href="#">Ponto 2</a></p> <p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020</a></p> <p><a href="#">Ponto 3</a></p>	Fundos Comunitários (REACT, FEDER)	Presidência do Conselho de Ministros
53	Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos.	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> </ul>	20/nov	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a></p> <p><a href="#">Ponto 3</a></p>	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
54	Regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2020	<p>— No mês de novembro de 2020, o pagamento de IVA que tenha de ser realizada por sujeito passivo classificado como micro, pequena e média empresa, pode ser cumprida:</p> <p>a) Até ao dia 30 de novembro de 2020; ou</p> <p>b) Em três ou seis prestações mensais, de valor igual ou superior a € 25, sem juros.</p> <p>— Diferimento extraordinário do pagamento de contribuições referentes a novembro e dezembro de 2020 os trabalhadores independentes e as entidades empregadoras dos sectores privado e social classificadas como micro, pequena e média empresa, (artigo 100.º do Código do Trabalho):</p> <p>— As contribuições da responsabilidade da entidade empregadora e as contribuições dos trabalhadores independentes podem ser pagas em três ou seis prestações iguais e sucessivas, sem juros:</p>	22/nov	AdCentral Segurança Social	Receita	Impostos Contribuições e quotizações		Impacto orçamental por via do diferimento: Menor receita em 2020 e maior receita em 2021.	<p><a href="#">Decreto-Lei n.º 99/2020</a></p> <p><a href="#">Artigo n.º 9-A</a></p> <p><a href="#">Despacho n.º 437/2020 XXI/SEAF, de 9 de novembro</a></p>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N.º	Designação										
		a) Nos meses de julho a setembro de 2021; b) Nos meses de julho a dezembro de 2021.									
55	Compensação aos trabalhadores do Serviço Nacional de Saúde envolvidos no combate à pandemia da doença COVID-19	Compensação dos trabalhadores do SNS envolvidos no combate à pandemia provocada pela doença COVID-19, que, durante o estado de emergência declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e suas renovações, exerceram funções em regime de trabalho subordinado no SNS e praticaram, nesse período, de forma continuada e relevante, atos diretamente relacionados com pessoas suspeitas e doentes infetados por COVID-19.	03/dez	AdCentral	Despesa	Despesa com pessoal		Impacto orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 99/2020</a>		Presidência do Conselho de Ministros
56	Apoio Excepcional aos Artesãos e às Unidades Produtivas Artesanais	Apoio financeiro através de subsídios sem reembolso, no montante de 1 a 4 IAS, a conceder a artesãos e a unidades produtivas artesanais com sede em território continental, como forma de incentivo à manutenção da atividade das empresas artesanais, para fazer face à perda de rendimentos decorrente do cancelamento de feiras e certames de promoção e comercialização do artesanato originado pela crise pandémica COVID-19.	11/dez	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios		Impacto orçamental	<a href="#">Portaria n.º 99/2020</a>		MTSSS
57	Diferimento do pagamento do IVA no primeiro semestre de 2021	Possibilidade de todas as empresas do regime trimestral (incluindo ENI) de diferir o pagamento do Iva Trimestral no primeiro semestre de 2021, sendo liquidado em 3 ou 6 prestações sem juros.	15/dez	AdCentral	Receita	Impostos Indiretos (IVA)		Sem impacto diferimento intra-anual	<a href="#">Decreto-Lei n.º 103-A/2020</a>		Presidência do Conselho de Ministros
58	Regime excecional e temporário de pagamento dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Criação de um regime excecional e temporário de financiamento destas unidades de internamento, aplicável desde a declaração de estado de emergência, em março de 2020 e até março de 2021, destinado a compensar os ajustamentos organizacionais motivados por critérios de segurança dos doentes, mitigando os encargos adicionais que os parceiros locais têm vindo a suportar, conforme diversas comunicações dirigidas à Comissão Nacional de Coordenação da RNCCI	30/dez/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços/Ação Social		Impacto orçamental	<a href="#">Portaria n.º 307/2020</a>		MTSSS, MS
59	Equipara a infeção por COVID-19 a doença profissional, para os trabalhadores do sector da saúde, sem necessidade de prestação de provas adicionais	Os trabalhadores do sector da saúde infetados com COVID-19 têm direito à reparação e indemnização aplicável em termos legais às doenças profissionais (regime disposto na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro).	24/jul/20	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Impacto orçamental	<a href="#">Lei n.º 27-A/2020, adita o artigo 262-B à Lei n.º 2/2020</a>		MTSSS
60	Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	Autoriza a realização de despesa referente à participação portuguesa no Instrumento de Apoio a Emergências para efeitos da estratégia europeia de vacinas. Esta será realizada por transferência da ACSS, I.P. para a União Europeia, até ao montante de 11,2 M€, a ser realizada em 2020.	15/dez	AdCentral	Despesa	Transferências correntes	11,2	Impacto orçamental	<a href="#">RCM n.º 108/2020</a>		Presidência do Conselho de Ministros

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







## **UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

[https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/  
UTAO\\_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx)