



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

José Miguel Ferreira Pires Morais

O IMPACTO DA COVID-19 NAS CONTAS
PÚBLICAS EM PORTUGAL
ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2020

Dissertação no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças orientada
pelo Professor Doutor António Manuel Ferreira Martins e apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Julho de 2021



FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

**O IMPACTO DA COVID-19 NAS CONTAS
PÚBLICAS EM PORTUGAL
ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2020**

José Miguel Ferreira Pires Morais

Dissertação no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças orientada pelo Professor Doutor António Manuel Ferreira Martins e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Julho de 2021

Agradecimentos

Ao Professor Doutor António Martins, pela disponibilidade, compreensão e orientação, indispensável à realização desta dissertação.

À minha família, em particular, aos meus pais, pelo apoio incondicional ao longo de todo o meu percurso académico.

Por fim, mas certamente não menos importante, à Maria Inês, pela ajuda, paciência e palavras de incentivo ao longo dos anos.

A todos, o meu sincero obrigado!

Resumo

Num contexto socioeconómico profundamente marcado pela pandemia provocada pela Covid-19, a presente dissertação de mestrado tem por objetivo analisar o impacto da crise sanitária nas finanças portuguesas, concretamente, na receita e despesa das Administrações Públicas, durante o ano de 2020. Neste sentido, importa compreender a magnitude das variações registadas a nível das contas públicas em comparação com os registos dos períodos homólogos, bem como o modo como se relacionam com o fenómeno pandémico vivido.

Este estudo caracteriza-se por uma investigação metodológica de carácter quantitativo, baseada na análise das sínteses mensais de execução orçamental publicadas pela DGO, em paralelo com as previsões efetuadas no Orçamento de Estado e no Orçamento Suplementar. Para tal efeito, realizou-se uma análise da receita, despesa e saldo da Administração Central e Segurança Social, comparando estes dados com os registos homólogos, de modo a identificar as principais alterações ocorridas, bem como a sua justificação. Adicionalmente, identificaram-se os impactos diretos e indiretos da crise nas contas públicas, fazendo a distinção entre os custos associados às medidas tomadas em resposta à crise sanitária, e os efeitos da pandemia na economia, que se traduziram em alterações orçamentais. Por fim, com vista a aferir a existência de possíveis relações, foram calculadas correlações entre as variações registadas nas diferentes rubricas orçamentais e o número de novos casos de Covid-19.

Com a análise dos dados, conclui-se que a receita pública registou uma quebra superior ao esperado, tendo, em sentido contrário, a despesa apresentado um aumento inferior ao previsto. A junção das componentes resultou num saldo global menos gravoso do que o previsto. Desta forma, apurou-se que, em 2020, o impacto da pandemia nas contas públicas ascendeu a 7.938,9 milhões de euros. Por fim, verificou-se que a rubrica de despesas com subsídios apresentou a mais forte correlação com o número de casos Covid-19, sendo a componente mais representativa da evolução pandémica nas finanças públicas portuguesas.

Palavras-chave: Covid-19; Execução Orçamental; Administrações Públicas; Receita; Despesa.

Abstract

In a socioeconomic context deeply marked by the Covid-19 pandemic, the present master's dissertation aims to analyse the health crisis impact on the portuguese public finances, concretely, in the Public Administrations revenue and spending throughout 2020. In order to do so, it is important to understand the magnitude of the registered variations in the public accounts in comparison to the homologous periods, as well as the manner in which it relates to the experienced pandemic phenomenon.

This study characterizes as a quantitative methodological investigation, based on the monthly budget execution synthesis published by the General Budget Direction, in parallel with the forecasts established by the State Budget and Additional Budget. To achieve so, an analysis of the Central Administration and Social Security revenue, spending and balance was conducted, whilst comparing the data with the homologous records, in order to identify the primary alterations as well as their justification. Furthermore, the direct and indirect impacts of the crisis in the public finances were identified, distinguishing between the costs associated with the measures taken in response to the health crisis, and the pandemic's effects on the economy which translated into budget changes. Lastly, in order to assess the existence of possible relations, the correlation between the changes registered in different budget components and the number of new Covid-19 cases was estimated.

After analysing the data, it was concluded that the registered public revenue break was larger than expected, whilst oppositely, the spending showed a smaller than predicted increase. The coupling of these elements resulted in better than expected global balance. In this sense, it was established that the pandemic's impact on the public accounts ascended to 7.938,9 million euros. Lastly, it was determined that the spending with subsidies shows the strongest association to the number of new Covid-19 cases, representing the most demonstrative component of the pandemic evolution in the portuguese public finances.

Keywords: Covid-19; Budget Execution; Public Administration; Revenue; Spending.

Lista de Abreviaturas

BCE: Banco Central Europeu

CEE: Comunidade Económica Europeia

DGO: Direção Geral do Orçamento

FEEF: Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

FMI: Fundo Monetário Internacional

IABA: Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas

IRC: Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas

IRS: Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares

ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos

IUC: Imposto Único de Circulação

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

MEF: Mecanismo de Estabilização Financeira

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

TECG: Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação

WTO: World Trade Organization

Lista de Tabelas

TABELA I: ALTERAÇÕES NAS FINANÇAS PÚBLICAS DURANTE A CRISE	24
TABELA II: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO PIB PER CAPITA	30
TABELA III: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO PIB E COMPONENTES DA DESPESA.....	30
TABELA IV: CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO PIB PER CAPITA EM PAÍSES SELECIONADOS.....	31
TABELA V: EVOLUÇÃO DO DÉFICE.....	36
TABELA VI: PRINCIPAIS INDICADORES DE EVOLUÇÃO ECONÓMICA	50
TABELA VII: RECEITA EFETIVA ACUMULADA	62
TABELA VIII: DESPESA EFETIVA ACUMULADA.....	63
TABELA IX: EXECUÇÃO DETALHADA DA DESPESA.....	65
TABELA X: EXECUÇÃO DETALHADA DA RECEITA	69
TABELA XI: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO 1º TRIMESTRE	78
TABELA XII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO 2º TRIMESTRE	79
TABELA XIII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO 3º TRIMESTRE	89
TABELA XIV: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO 4º TRIMESTRE.....	99
TABELA XV: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL	107
TABELA XVI: IMPACTO DA COVID-19 NA RECEITA NÃO FISCAL E NÃO CONTRIBUTIVA	117
TABELA XVII: IMPACTO DA COVID-19 NOS IMPOSTOS INDIRETOS.....	119
TABELA XVIII: INTERPRETAÇÃO DO COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO.....	122
TABELA XIX: TABELA DE CORRELAÇÕES	123
TABELA XX: DESPESA PÚBLICA (1995-2019).....	134
TABELA XXI: RECEITA PÚBLICA (1995-2019)	135
TABELA XXII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	136
TABELA XXIII: SALDO GLOBAL MENSAL	137
TABELA XXIV: RECEITA EFETIVA MENSAL.....	137
TABELA XXV: DESPESA EFETIVA MENSAL.....	138
TABELA XXVI: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE ABRIL	138
TABELA XXVII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE MAIO	139
TABELA XXVIII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE JUNHO.....	139
TABELA XXIX: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE JULHO.....	140
TABELA XXX: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE AGOSTO.....	140
TABELA XXXI: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE SETEMBRO.....	141
TABELA XXXII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE OUTUBRO	141
TABELA XXXIII: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE NOVEMBRO	142
TABELA XXXIV: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE DEZEMBRO.....	142
TABELA XXXV: MEDIDAS COVID-19.....	143
TABELA XXXVI: VAR. HOM. DAS COMP. DA DESPESA E Nº ACUM. DE NOVOS CASOS COVID-19	144
TABELA XXXVII: VAR. HOM. DAS COMP. DA RECEITA E Nº ACUM. DE NOVOS CASOS COVID-19.....	144
TABELA XXXVIII: VAR. HOM. DAS COMP. DA RECEITA E Nº ACUM. DE NOVOS CASOS COVID-19.....	144

Lista de Figuras

FIGURA I: CRESCIMENTO DO PIB (1960-2019).....	7
FIGURA II: DESPESA E RECEITA PÚBLICA (1953-1995)	8
FIGURA III: INVESTIMENTO: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (1980-1995).....	10
FIGURA IV: DESPESA TOTAL DA SEGURANÇA SOCIAL (1974-1995).....	11
FIGURA V: FLUXO DE INVESTIMENTO DIRETO DO EXTERIOR EM PORTUGAL (1980-2005).....	11
FIGURA VI: CRESCIMENTO DO PIB (1986-1995)	12
FIGURA VII: BALANÇA COMERCIAL (1974-1995).....	12
FIGURA VIII: TAXA DE POUPANÇA DAS FAMÍLIAS (1974-1995)	13
FIGURA IX: EMPREGO EM PORTUGAL (1983-1995)	13
FIGURA X: BALANÇA COMERCIAL (1996-2019).....	15
FIGURA XI: DÍVIDA DOS PARTICULARES (1999-2014).....	15
FIGURA XII: DESPESA PÚBLICA (1995-2017)	16
FIGURA XIII: CATEGORIAS DE DESPESA PÚBLICA (1995-2019)	17
FIGURA XIV: RECEITA DE IMPOSTOS (1995-2019).....	17
FIGURA XV: RECEITA DE IMPOSTOS (1995-2019).....	18
FIGURA XVI: EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA (2000-2014)	22
FIGURA XVII: EMPRÉSTIMOS DO GOVERNO (2000-2012)	23
FIGURA XVIII: DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DAS RESPOSTAS FISCAIS ATÉ 2014	25
FIGURA XIX: DISTRIBUIÇÃO DO IMPACTO DAS MEDIDAS FISCAIS IMPLEMENTADAS ATÉ 2014	26
FIGURA XX: VARIAÇÃO NO RENDIMENTO DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS ESPANHOLAS (2008-2014)	27
FIGURA XXI: BALANÇA CORRENTE (1996-2019)	30
FIGURA XXII: TAXA DE DESEMPREGO (2000-2019)	36
FIGURA XXIII: DÍVIDA PÚBLICA (2000-2019).....	37
FIGURA XXIV: INDICADORES DE CONFIANÇA (2019-2021)	53
FIGURA XXV: EVOLUÇÃO DAS DORMIDAS NOS ESTAB. DE ALOJAMENTO TURÍSTICOS (2019-2021)	54
FIGURA XXVI: SALDO GLOBAL ACUMULADO	61
FIGURA XXVII: RECEITA EFETIVA MENSAL	63
FIGURA XXVIII: DESPESA EFETIVA MENSAL	64
FIGURA XXIX: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA DESPESA EFETIVA	65
FIGURA XXX: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS TRANSFERÊNCIAS	66
FIGURA XXXI: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS DESPESAS COM O PESSOAL	67
FIGURA XXXII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	67
FIGURA XXXIII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS JUROS E OUTROS ENCARGOS	68
FIGURA XXXIV: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA NÃO FISCAL E NÃO CONTRIBUTIVA.....	70
FIGURA XXXV: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES.....	71
FIGURA XXXVI: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS TRANSFERÊNCIAS	71
FIGURA XXXVII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS VENDAS DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	72
FIGURA XXXVIII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS RENDIMENTO DE PROPRIEDADE	73
FIGURA XXXIX: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS RESTANTES RECEITAS.....	74
FIGURA XL: VAR. HOMÓLOGA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PARA SIST. DE PROTEÇÃO SOCIAL	75
FIGURA XLI: EXECUÇÃO MENSAL DA RECEITA FISCAL DO ESTADO	75
FIGURA XLII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA FISCAL DO ESTADO	76
FIGURA XLIII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS IMPOSTOS DIRETOS	76
FIGURA XLIV: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS IMPOSTOS INDIRETOS	77
FIGURA XLV: TIPOLOGIA DAS MEDIDAS DE ÂMBITO COVID-19	114
FIGURA XLVI: MEDIDAS COVID-19: RECEITA E DESPESA	114
FIGURA XLVII: AFETAÇÃO DAS MEDIDAS COVID-19	115
FIGURA XLVIII: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA DESPESA EFETIVA E Nº DE NOVOS CASOS COVID-19.....	124
FIGURA XLIX: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS SUBSÍDIOS E Nº DE NOVOS CASOS COVID-19.....	124
FIGURA L: VAR. HOM. DA RECEITA FISCAL/IMPOSTOS DIRETOS E Nº DE NOVOS CASOS COVID-19..	125
FIGURA LI: VARIAÇÃO HOMÓLOGA DOS IMPOSTOS INDIRETOS E Nº DE NOVOS CASOS COVID-19 ..	126

Tabela de Conteúdos

Agradecimentos	iv
Resumo	v
Abstract	vi
Lista de Abreviaturas	vii
Lista de Tabelas	viii
Lista de Figuras	ix
1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura	4
2.1. Evolução da Gestão Orçamental em Portugal	4
2.1.1. Período das Finanças Liberais (1890-1929)	4
2.1.2. Período das Finanças Autoritário-corporativas (1929-1974).....	5
2.1.3. Período das Finanças Socializantes	8
2.1.4. Integração de Portugal na Europa.....	9
2.1.5. Estrutura Atual do Orçamento Português.....	17
2.2. Crises e seu Impacto na Receita e Despesa Pública	18
2.2.1. Crise de 1929 e a Grande Depressão.....	19
2.2.2. Crise Financeira de 2008	20
2.2.2.1. Introdução	20
2.2.2.2. Impactos da Crise na Economia Europeia	21
2.2.2.3. Impacto da Crise na Economia Portuguesa	29
2.2.2.4. Programa de Recuperação Económica.....	33
2.2.3. Comparação: 1929 e 2008	40
2.3. Pandemias e seu Impacto na Economia	41
2.3.1. Pandemia da Gripe Espanhola.....	41
2.3.1.1. Introdução.....	41
2.3.1.2. Consequências da Gripe Espanhola	42
2.3.1.3. Implicações para a Pandemia Covid-19.....	43
2.3.2. Pandemia Covid-19	43
2.3.2.1. Incerteza Económica Causada pela Covid-19	43
2.3.2.2. O Impacto da Covid-19.....	45
2.3.2.3. Medidas de Resposta (<i>Segundo o Fundo Monetário Internacional</i>)	46
2.3.2.4. A Governabilidade e a Covid-19.....	48
2.3.2.5. A Covid-19 e a Economia Portuguesa	49
2.3. Considerações Finais	55

3. Metodologia	56
4. Apresentação e Discussão dos Resultados	58
4.1. Cenário Orçamental.....	58
4.2. Análise Prévia da Execução Orçamental.....	61
4.2.1. Execução Orçamental Anual.....	61
4.2.2. Componentes da Execução Orçamental.....	64
4.3. Análise Detalhada da Execução Orçamental	77
4.4. Impacto Orçamental da Pandemia	113
4.5. Relação entre a Covid-19 e a Execução Orçamental	121
5. Conclusões, Limitações e Perspetivas Futuras	127
6. Referências Bibliográficas	131
7. Anexos	134

I. Introdução

Em finais de 2019, surgem notícias de um vírus proveniente da China, concretamente da cidade de Wuhan, na província de Hubei. O denominado SARS-CoV-2 foi identificado em dezembro de 2019, e rapidamente se alastrou para fora do país de origem, tendo chegado a Portugal no início de março de 2020. O número de contágios aumentou exponencialmente em todo o mundo, tendo forçado a tomada de inúmeras medidas com vista a proteger a população da exposição ao contágio da doença, que graves consequências tem em determinados grupos demográficos menos equipados para lidar com o vírus.

Volvido mais de um ano após o surgimento dos primeiros casos, verificam-se valores de elevada magnitude a nível global. No fim de 2020, o número de contágios rondava os 77 milhões em todo o globo, sendo que destes, cerca de 1.7 milhões não resistiram, tendo falecido. Em Portugal, o ano termina com 413.678 mil casos registados, e cerca de 6.906 mortes. Ultrapassada a vaga inicial de contágios, experienciou-se uma segunda vaga a partir do mês de setembro, que resultou no mais elevado número de casos diários desde o início da pandemia. Os novos contágios acumulam-se, indiciando que a crise sanitária está longe de terminada.

A resposta à pandemia implicou, a nível global, uma paragem abrupta da economia. Grande parte das empresas fechou portas, umas de forma temporária, muitas outras de forma definitiva, e foram muitas as famílias que, sem que nada o fizesse prever, passaram a encontrar-se em dificuldades financeiras graves. Os Governos lançaram programas de apoio social aos mais necessitados, e diversas medidas foram postas em prática, de forma a aliviar as despesas daqueles mais afetados. O Serviço Nacional de Saúde funciona sob pressão, sendo a classe de trabalhadores da saúde um pilar fundamental da resposta à pandemia.

Considerando todos os fatores, a Covid-19 afetou todas as facetas da vida em sociedade, representando o maior desafio vivido na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. A crise faz-se sentir, e as estimativas continuam a apontar para quebras históricas a nível da economia mundial, que vão sendo confirmadas pelos atuais valores do PIB, bem como pelas quebras em setores fundamentais para a economia.

A esperança de cenários mais controlados tem vindo a ser progressivamente substituída por realidades muito distintas. Novas estirpes, novas cadeias de contágio e focos de pandemia têm impedido o regresso à normalidade. Porém, as vacinas entretanto desenvolvidas e distribuídas na maioria dos países trazem consigo otimismo, fazendo antever que 2021 possa representar um ponto de viragem definitivo no combate à Covid-19.

Em Portugal são diversos os setores que têm sofrido fortes quebras. Desde a restauração à hotelaria, passando pela generalidade dos serviços, poucos são os negócios que não experienciam dificuldades. As restrições de deslocação, bem como a limitação de viagens entre países representam um total desincentivo ao turismo, afetando fortemente um país como Portugal, dependente das receitas turísticas.

Desta forma, é de evidente importância a realização de um estudo assente na avaliação da Execução Orçamental em Portugal, com o objetivo de apurar o efeito da Covid-19 na receita e despesa pública, procurando estabelecer um melhor entendimento da verdadeira imagem da crise que se abate sobre a economia mundial, e em particular, do que tal cenário significa para Portugal.

A primeira parte deste trabalho passará por efetuar um levantamento das noções teóricas estabelecidas quanto ao tema em estudo. Assim sendo, a revisão de literatura contempla a evolução da gestão orçamental portuguesa, seguindo-se o enquadramento teórico das crises, bem como o seu impacto na economia e na receita e despesa pública. Por fim, são analisadas as especificidades relativas às pandemias, bem como as suas consequências particulares na economia.

Tendo por base o objetivo desta dissertação, considerar-se-á a seguinte questão de investigação: *“De que forma a pandemia causada pela Covid-19 impactou a receita e despesa pública em Portugal durante o ano de 2020?”*. Esta será respondida com recurso a uma investigação metodológica de caráter quantitativo, baseada na análise das sínteses mensais de execução orçamental publicadas pela Direção Geral do Orçamento (DGO), confrontando estes dados com as previsões efetuadas no Orçamento de Estado e no Orçamento Suplementar. O estudo da execução orçamental é focado nas contas das Administrações Públicas, mais concretamente, a Administração Central e

Segurança Social, que representa a componente com maior preponderância. Neste sentido, será elaborada uma análise da receita efetiva, despesa efetiva e saldo global da Administração Central e Segurança Social, sendo aprofundadamente observadas as alterações registadas a nível das componentes da receita (designadamente: a receita fiscal, a as contribuições para sistemas de proteção social e a receita não fiscal e não contributiva), bem como das rubricas que compõem a despesa pública. De modo a avaliar os dados relativos a 2020, será elaborada uma comparação com os valores relativos a 2019 e 2018, com vista a identificar as principais alterações registadas, assim como o motivo das mesmas. Adicionalmente, serão identificados os impactos diretos e indiretos da crise nas contas públicas portuguesas, distinguindo entre os custos associados às medidas tomadas em resposta ao cenário de crise sanitária, e os efeitos da pandemia na economia que se traduziram em alterações orçamentais. Por fim, serão calculadas correlações entre as variações registadas nas diferentes rubricas e o número de casos de Covid-19, de modo a analisar a existência de possíveis relações.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. No primeiro capítulo de introdução é apresentado um breve enquadramento do tema. O segundo capítulo desta dissertação contém a revisão de literatura, estabelecendo conceitos teóricos fundamentais. No terceiro capítulo é apresentada a componente metodológica do trabalho, sendo no quarto capítulo apresentados os dados analisados, bem como a justificação para a ocorrência dos mesmos. O quinto e último capítulo contém todas as conclusões retiradas do estudo, bem como as limitações do mesmo e perspectivas futuras de investigação do presente tema.

2. Revisão de Literatura

De forma realizar um enquadramento teórico do tema em estudo nesta dissertação, apresentam-se neste capítulo os contributos de literatura de diversos autores, nacionais e internacionais, com vista a estabelecer conceitos fundamentais para a análise que se segue.

2.1. Evolução da Gestão Orçamental em Portugal

De modo a compreender a estrutura da receita e despesa pública em Portugal, justifica-se a análise da evolução da gestão orçamental no nosso país. Desta foram, distinguem-se três períodos característicos, assentes num “quadro de entendimento e exposição, sem pretender marcar simplisticamente o início e o termo rigorosos de fenómenos evolutivos que revelam, mesmo por baixo das ruturas, certa continuidade.” (Franco, 1982:1107). São eles:

- Período das Finanças Liberais, compreendendo a depressão do final do século XIX (1890), até ao ano de 1929;
- Período das Finanças Autoritário-corporativas, que se inicia com a reconstrução do Estado operada por Salazar em 1929, e dura até ao 25 de abril de 1974;
- Período das Finanças Socializantes, desde o fim da ditadura, em 1974 até 1983¹.

2.1.1. Período das Finanças Liberais (1890-1929)

Este intervalo temporal precede a ditadura que governou Portugal entre 1926 e 1974 (abrangendo, no entanto, os anos entre 1926-29), sendo caracterizado por uma anarquia orçamental, que teve como consequência a necessidade de reposição da disciplina na área das finanças (Cardoso, 2017b). A crise de 1891 está ligada ao fim de um período de grande estabilidade monetária e cambial, e de relativo crescimento económico. Segundo Santos (2001), esta foi uma crise financeira, na medida em que surge na sequência do colapso das finanças do Estado e do sistema bancário, transforma-se posteriormente numa crise

¹ O autor considera o período em questão como estando ainda em vigor no momento da publicação do artigo em 1982. Nesta dissertação será considerado o ano de 1983 como término do período das Finanças Socializantes, por ser definido mais à frente o período que contempla a entrada de Portugal na CEE.

económica, provocando estagnação do crescimento da riqueza. Os fatores que motivaram a crise prenderam-se com diferentes vertentes, sendo uma das principais a questão do ultimato inglês em virtude do conflito do *Mapa cor-de-rosa*, tendo este acontecimento contribuído fortemente para a instabilidade política vivida, assim como a revolta popular e o movimento republicano (Teixeira, 1987). Adicionalmente, a dificuldade de escoamento de produtos agrícolas para o Brasil, associada à diminuição das remessas dos emigrantes no país, fruto da crise aí vivida em função da abolição da escravatura, conduziu a uma quebra significativa no fluxo de capitais (Santos, 2001). Nesta sequência, é implantada a República a 5 de outubro de 1910, sofrendo o regime republicano com constante instabilidade interna, marcada pelas diversas tentativas de reimplantação da Monarquia e, no contexto internacional, com o envolvimento na Primeira Guerra Mundial (Tadeu, 2011).

A nível de gestão das finanças públicas, esta época é marcada pela “relativa simplicidade da administração financeira, com elevado grau de cumprimento do princípio da universalidade orçamental e implantação racional de uma administração tributária, aduaneira, patrimonial, orçamental e de tesouraria” (Franco, 1982:1111).

2.1.2. Período das Finanças Autoritário-corporativas (1929-1974)

Este período tem início em 1929, com a entrada em definitivo de Salazar para o Governo no papel de Ministro das Finanças, em conjuntura internacional desfavorável, tendo a fase inicial decorrido sob o intento do saneamento e da reconstituição financeira. Nas palavras de Garrido (2008), durante o Estado Novo (1933-1974) “existiu uma proclamação dogmática do princípio das *«finanças sãs»*”.

Tendo por base a visão de Franco (1982), é pertinente analisar este intervalo temporal com uma divisão em três subperíodos:

- Período da implantação, organização e saneamento financeiro: de 1929 até à Segunda Guerra Mundial;
- Período do fomento industrial mitigado (ou do pré-arranque industrial): da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 50;
- Período do desenvolvimento (ou do arranque industrial): de 1953 até 1974.

O período da implantação, organização e saneamento financeiro é marcado pela chegada de Salazar ao poder, em 1929, que enquanto Ministro das Finanças, atinge, de forma quase imediata, o equilíbrio orçamental, sob a forma de obtenção de um excedente de orçamento, em oposição aos défices até aí persistentes.

A via é clássica e simples; sobretudo a compressão de despesas, depois completada pela tributação extraordinária (imposto de salvação nacional) e acompanhada sempre pelo rápido saneamento da dívida pública. Para isso, o controlo do Ministério das Finanças sobre os outros ministérios - como meio de evitar o aumento de gasto público - torna-se um poderoso (e ambíguo) instrumento de poder. (Franco, 1982:1119)

O período do fomento industrial mitigado representa, segundo Franco (1982), um gradual aumento das despesas afetas a obras públicas e comunicações. Tendo por base o fomento de investimentos em infraestruturas materiais, aumentam as despesas militares e reduzem-se significativamente as despesas com o serviço da dívida. A receita dos impostos diretos começa a aumentar, demonstrando uma maior regularidade da administração fiscal, uma maior confiança dos contribuintes e uma gradual alteração na produção e na estrutura produtiva do país.

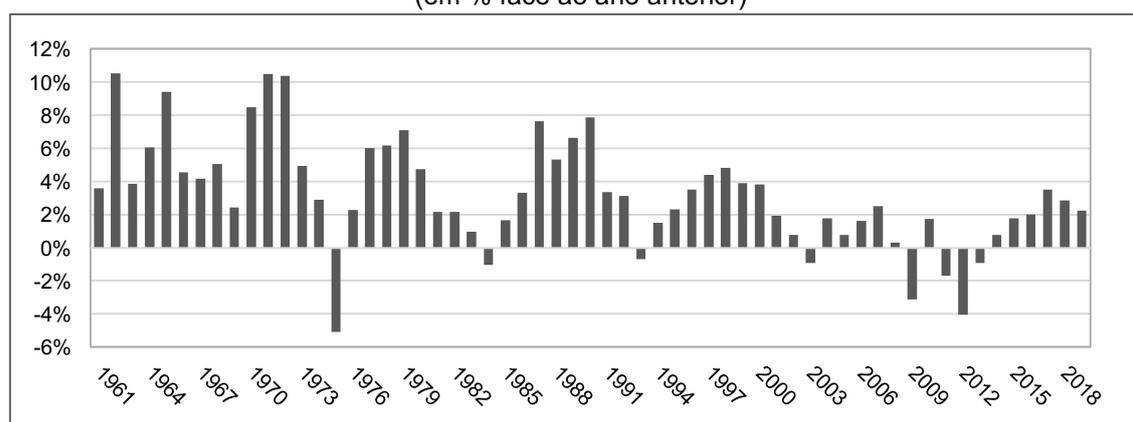
Em virtude das incertezas relativas à fase inicial da Segunda Guerra Mundial, Portugal teve a oportunidade de exportar tanto a Aliados como ao Eixo, o que representou, o usufruto do comércio com os países em guerra, auferindo elevados proveitos, que levaram, inclusive, à imposição de *Impostos sobre os Lucros Extraordinários* obtidos durante este período (Tadeu, 2011).

O período do desenvolvimento, inicia-se em 1953 e dura até ao fim da ditadura, sendo pautado pela intenção de funcionalizar a gestão financeira, integrando-a numa política global de desenvolvimento com vista a acelerar o ritmo de crescimento do produto. O modelo de desenvolvimento assentava inicialmente na industrialização, e mais tarde no turismo, na emigração e nos serviços financeiros, provocando uma séria deterioração do setor primário, gerando uma profunda crise no mundo rural. Assiste-se durante este período, a um “certo desmantelamento do tradicional modelo financeiro, no meio do crescimento económico e social e por causa dele.” (Franco, 1982:1127). Segundo o autor, a introdução, em 1972, da técnica do orçamento corrente e de capital, está alinhada

com uma visão económica e funcional do orçamento, mais adequada à função gradualmente assumida por este, sendo os excedentes orçamentais progressivamente mais reduzidos. A estrutura das despesas modifica-se, verificando-se um aumento dos gastos sociais e educacionais, em simultâneo com investimentos públicos.

Observando este período por outro prisma, Reis (2018) descreve o intervalo de tempo entre 1960 e 1974 como o *Ciclo da Ditadura*, caracterizando-o pelo “crescimento muito elevado, porém sem o desenho “normal” de um ciclo tal como acabou de ser descrito”. Segundo o autor, o intervalo referido é um período em que a economia apresenta um crescimento elevado, sem que consiga manter o mesmo ritmo em dois anos sucessivos. Analisando a *Figura I*, observa-se que crescimentos de 10% podem ser precedidos e sucedidos por crescimentos de menos de metade daquele valor.

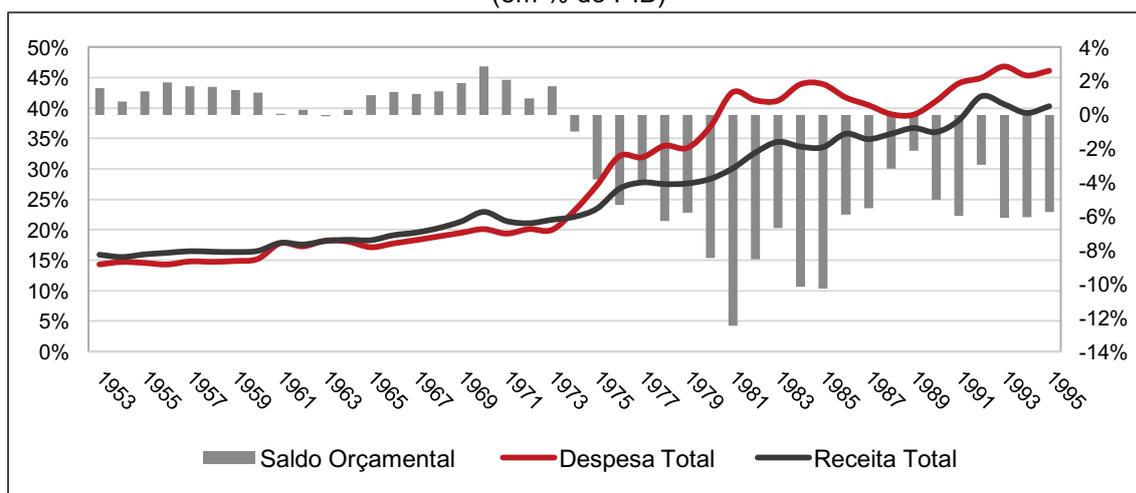
Figura I: Crescimento do PIB (1960-2019)
(em % face ao ano anterior)



Fonte: INE – Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Analisando a evolução da despesa e receita total do Estado (*Figura II*), verifica-se que o período estudado neste capítulo é marcado por excedentes orçamentais. Neste sentido, em 1973 o total da despesa pública era inferior a 20% do PIB, sendo as receitas inferiores a 22% do PIB. Contudo, e como se analisará adiante, a Revolução dos Cravos trará mudanças drásticas à gestão orçamental, que passará a ser pautada por saldos orçamentais deficitários e uma forte tendência de crescimento da despesa pública.

Figura II: Despesa e Receita Pública (1953-1995)
(em % do PIB)



Fonte: Banco de Portugal – Séries Longas para a Economia Portuguesa – Pós II Guerra Mundial

2.1.3. Período das Finanças Socializantes

Com o 25 de abril e o fim da ditadura em 1974, dá-se a transição para o período das finanças socializantes, estendendo-se até à integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE).

O colapso do regime em 25 de Abril de 1974 não implicou o colapso generalizado do estado. A ruptura deu-se ao nível das características fascistas do velho regime (...). Para além disso, o processo de reconstrução normativa e institucional foi relativamente lento e muito desigual. O sistema administrativo manteve-se intacto em suas estruturas de decisão, e o «saneamento» a que se procedeu limitou-se ao afastamento de pessoas e fez-se muitas vezes segundo critérios eivados de oportunismo e sectarismo. (Sousa Santos, 1984:17)

Sendo esta uma fase de forte instabilidade política, as finanças públicas passaram também por um período de grande turbulência. Reis (2018:85) denomina este período de *Ciclo da Democracia*, caracterizando a Revolução de 25 de Abril como marco a partir do qual “se reverte a condição do país em todos os planos, incluindo o colonial, e se inicia um longo processo de dotação de Portugal das condições mínimas que a natureza da fase anterior tinha impedido”. Na visão de Cardoso (2017b), as políticas de abertura à concorrência internacional em substituição das colónias e o desenvolvimento tecnológico exigiram um enorme esforço de investimento em infraestruturas e capital humano, ao mesmo tempo que a importância do papel do Estado nas políticas sociais se tornou determinante. O

atraso da economia portuguesa era evidente, e por esse motivo exigiam-se alterações ao papel do Estado e ao seu financiamento.

No meio de uma crise internacional desencadeada pelo aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas, a estratégia passou por eliminar as barreiras impostas aos défices orçamentais e respetivo financiamento pelo Banco Central. Durante este período verificaram-se mudanças significativas na conjuntura económico-social, designadamente a nível do aumento das despesas públicas (*Figura II*), com particular ênfase na função social do Estado, que, como se verá mais à frente, registou nos três primeiros anos do período pós-ditadura um aumento considerável. Este avolumar das despesas resultou num desequilíbrio orçamental, verificando-se um rápido aumento do défice, atingindo, no final da década de setenta, valores na casa dos 10%.

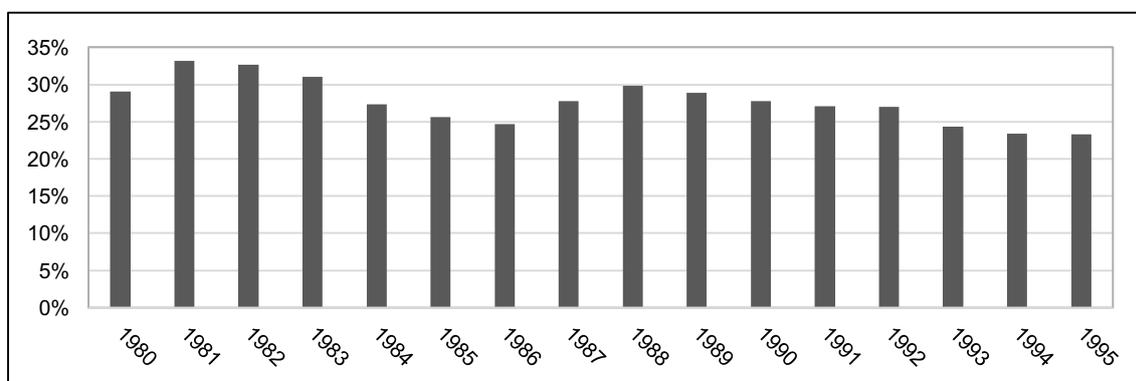
Manteve-se a prática do orçamento anual em base de caixa, agora englobando um setor público mais alargado. Rapidamente se tornou claro que a capacidade de financiamento da economia era curta para as políticas socioeconómicas postas em prática, o que se traduziu num avolumar dos défices da balança de pagamentos, que rapidamente esgotaram o stock de reservas cambiais. Segundo Cardoso (2017b), este sistema, totalmente dependente de medidas discricionárias, embora se tenha configurado como sendo instável e incapaz de lidar com o conflito entre os objetivos políticos e as consequências das medidas adotadas, teve a capacidade de reduzir os desequilíbrios de curto prazo. Contudo, não foi capaz de superar a falta de coerência interna e inter-temporal, estando mais dependente de ciclos políticos do que considerações de estabilidade ou de sustentabilidade das finanças públicas.

2.1.4. Integração de Portugal na Europa

O ano de 1986 marca a entrada de Portugal na CEE, introduzindo dois choques positivos: mudanças institucionais a nível da abertura e modernização da economia e da estabilização da política orçamental, e acesso a financiamento externo derivado dos fundos europeus e capitais privados (Cardoso, 2017a). Como será aprofundado mais adiante, o impacto inicial bastante favorável da integração, conduziu à aceleração do crescimento da produtividade e do emprego, bem como

o aumento do investimento público e privado (*Figura III*), permitindo a redução do atraso português nos campos das infraestruturas físicas e capital humano.

Figura III: Investimento: Formação Bruta de Capital Fixo (1980-1995)²
(em % do PIB)



Fonte: INE, Pordata

Embora a integração de Portugal na CEE implicasse compromissos relativos à estabilidade orçamental, os mecanismos de disciplina que o programa de estabilização tinha introduzido nos dois anos anteriores acabaram por ser ignorados, tendo sido, ao invés, aproveitadas as lacunas do sistema europeu de vigilância orçamental (Cardoso, 2017b).

Analisando este período na ótica de Amaral (2006), é possível dividir a integração de Portugal na CEE em três subperíodos:

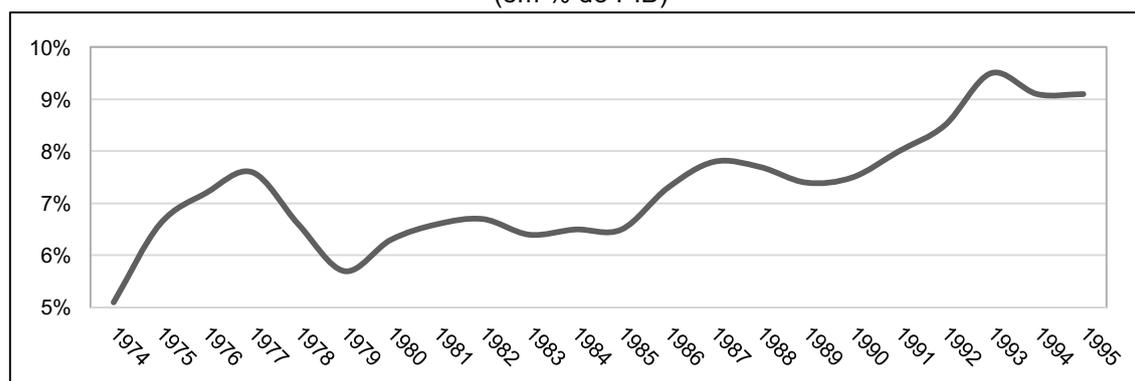
- Impacto imediato pós-adesão (1986-1990);
- Política económica destinada à entrada na moeda única (1991-1998);
- Funcionamento da economia dentro da União Económica e Monetária (1999-2009³).

O período entre 1986 e 1990 inicia-se com a entrada de Portugal na CEE, facto este que se traduziu de forma imediata na aceleração do crescimento económico e na melhoria do nível de vida, expresso, entre outros indicadores, pelo aumento das despesas sociais do Estado (*Figura IV*).

² Segundo o *Concelho das Finanças Públicas*: engloba as aquisições líquidas de cessões, efetuadas por produtores residentes, de ativos fixos durante um dado período e ainda determinados acréscimos ao valor de ativos não produzidos obtidos através da atividade produtiva de unidades de produção ou institucionais.

³ No artigo que serve de base à segmentação em subperíodos, o autor considera que o período em questão estava em vigor à data de publicação (2006). Porém, complementando esta análise com aquela que é feita por Aguiar-Conraria et al (2012), é estendido o período até 2009.

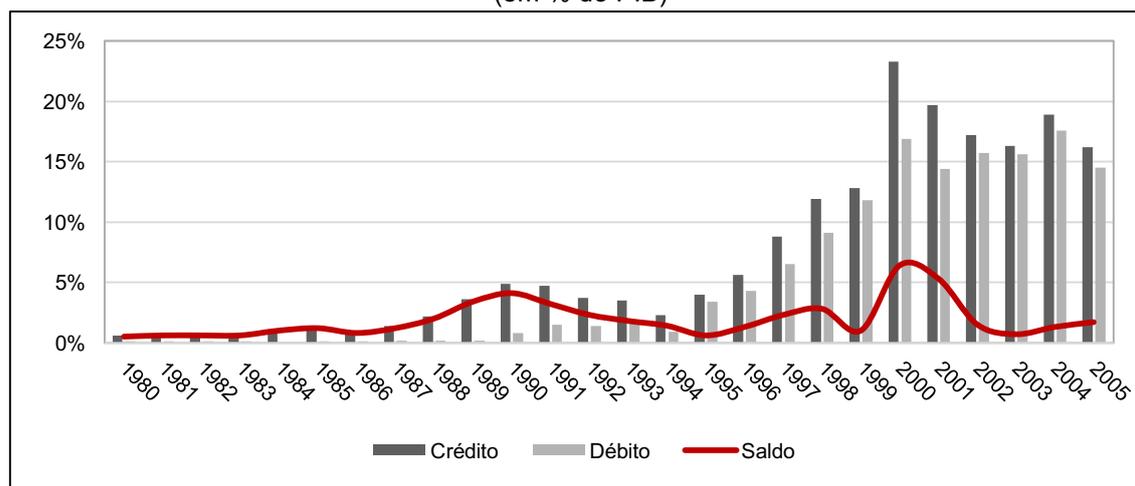
Figura IV: Despesa Total da Segurança Social (1974-1995)
(em % do PIB)



Fonte: IGFSS/MTSSS, INE, Pordata

Estes resultados positivos são explicados pelo crescimento do comércio externo, o aumento do investimento estrangeiro (*Figura V*), e a utilização de fundos estruturais comunitários.

Figura V: Fluxo de Investimento Direto do Exterior em Portugal (1980-2005)
(em % do PIB)



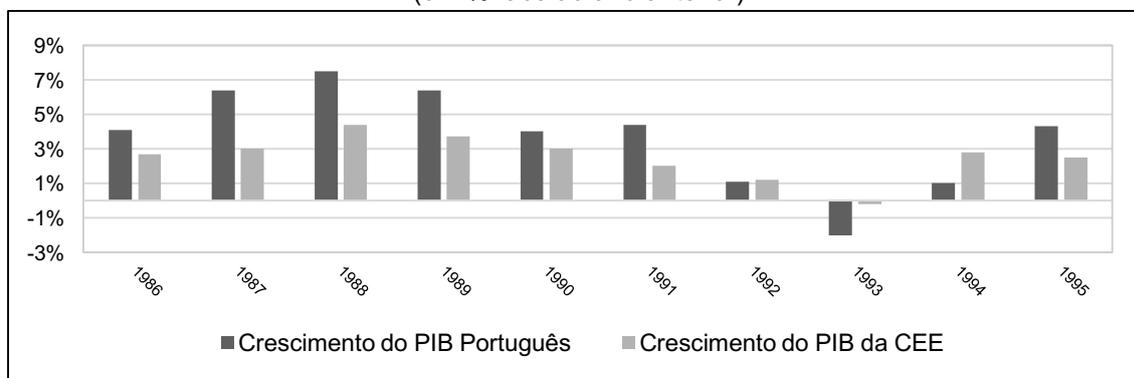
Fonte: Banco de Portugal Suplemento do Boletim Estatístico

Segundo Silva (2006), durante as décadas que antecederam a entrada de Portugal na CEE, verificou-se uma fraca intensidade de investimento estrangeiro, apesar de se terem verificado dois períodos em que este registou um certo aumento, respetivamente, a partir do início da década de 60 até 1973, e no começo dos anos 80. Neste sentido, os primeiros anos da integração portuguesa na Europa testemunharam um forte aumento do investimento direto do exterior em Portugal líquido na sua relação com o PIB, atingindo um auge histórico em 1990, superado apenas em 2000. Na visão de Amaral (2006), a pertença à Comunidade constituía de certo modo uma garantia de cumprimento, justificando deste modo, que o

investimento estrangeiro, que nunca tinha representado um papel determinante na economia portuguesa, com a integração na CEE passa a ser um fator significativo.

Figura VI: Crescimento do PIB (1986-1995)

(em % face ao ano anterior)

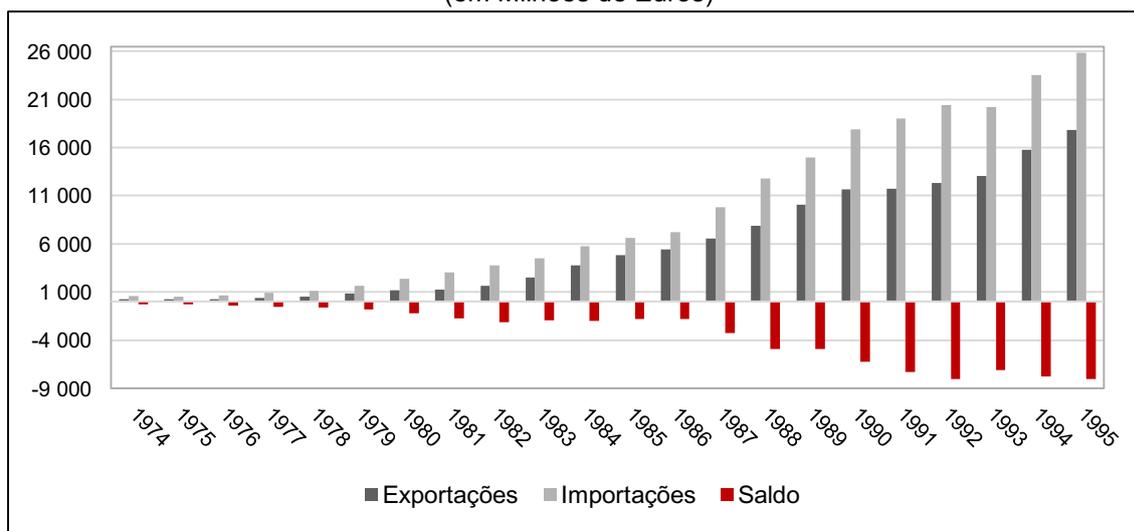


Fonte: Eurostat

Tendo por base a *Figura VI*, observa-se que durante os cinco primeiros anos de adesão à CEE, o PIB português cresceu, em média, 6,4% ao ano. Este rápido crescimento permitiu que Portugal convergisse para o nível económico da Comunidade, na medida em que, durante o intervalo de tempo entre 1986 e 1990, o PIB da CEE cresceu cerca de 3% ao ano. Na opinião de Alexandre *et al* (2014), este crescimento da produtividade surgiu em resultado do aumento do nível de escolaridade, da construção de infraestruturas tecnológicas e do investimento em investigação e desenvolvimento.

Figura VII: Balança Comercial (1974-1995)

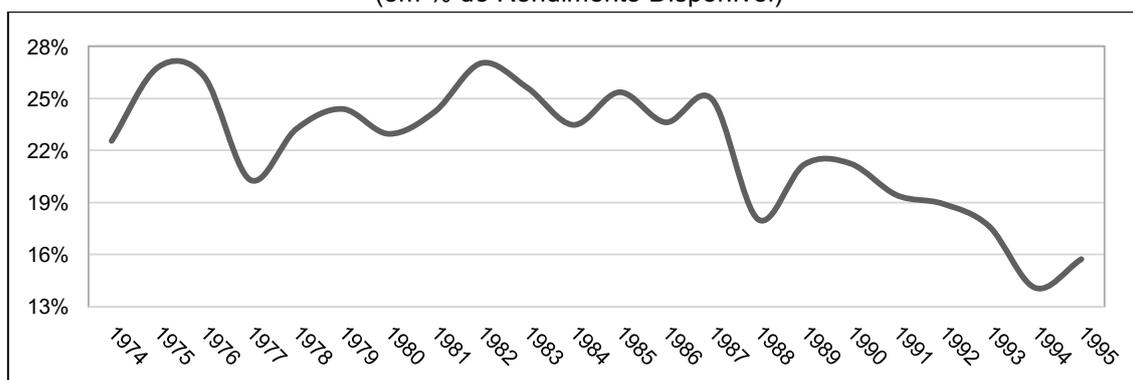
(em Milhões de Euros)



Fonte: INE – Estatísticas do Comércio Internacional de Bens

Contudo, na visão de Mateus (1992), o crescimento registado revelou-se como desequilibrado, na medida em que as componentes da procura cresceram a um ritmo superior ao do produto, exigindo assim um aumento das importações (*Figura VII*), o que se articulou com uma redução da taxa de poupança das famílias (*Figura VIII*).

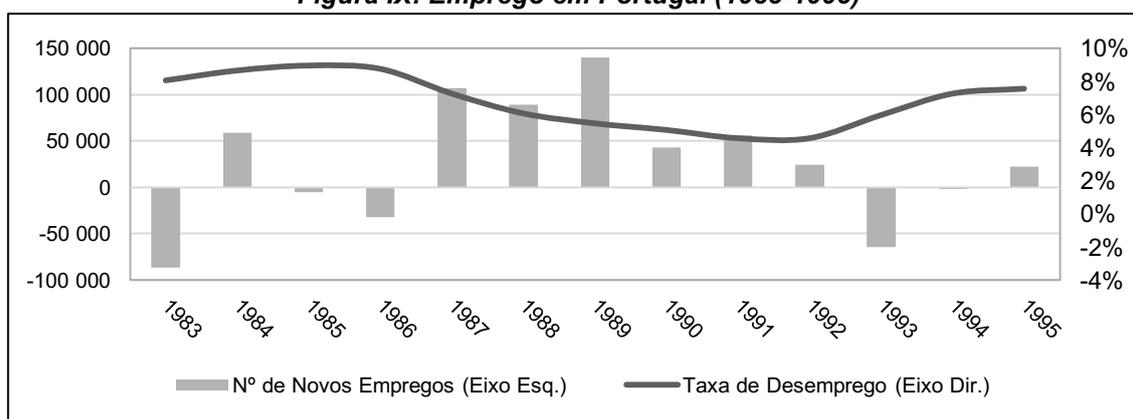
Figura VIII: Taxa de Poupança das Famílias (1974-1995)
(em % do Rendimento Disponível)



Fonte: Banco de Portugal, Séries Longas para a Economia Portuguesa – Pós II Guerra Mundial

Analisando a *Figura VII*, observa-se que entre 1984 e 1989 foi registado um aumento das exportações, sendo que daí em diante se verificou uma progressiva evolução negativa do saldo da balança comercial. Neste sentido, a integração europeia acelerou a abertura comercial do país. Porém, esta não foi estável nem significou a superação da dependência. Pelo contrário, consolidou-a (Reis, 2018).

Figura IX: Emprego em Portugal (1983-1995)



Fonte: Banco de Portugal, Séries Longas para a Economia Portuguesa – Pós II Guerra Mundial

Através da análise dos dados estatísticos referentes ao mercado de trabalho em Portugal (*Figura IX*), verifica-se um aumento significativo do número de novos postos de trabalho, tendo sido criados cerca de 400.000 novos empregos durante os primeiros cinco anos de adesão à CEE. Adicionalmente, observa-se uma queda

significativa da taxa de desemprego, tendo existido, durante este período, uma redução da mesma de 8,3% para 4,6%, atingindo em 1992 um valor historicamente baixo de 4,1%.

De forma geral, Amaral (2006) avalia o período entre 1986 e 1990 como sendo muito positivo do ponto de vista económico, sendo que foi, simultaneamente, uma época de intensa modernização política e social.

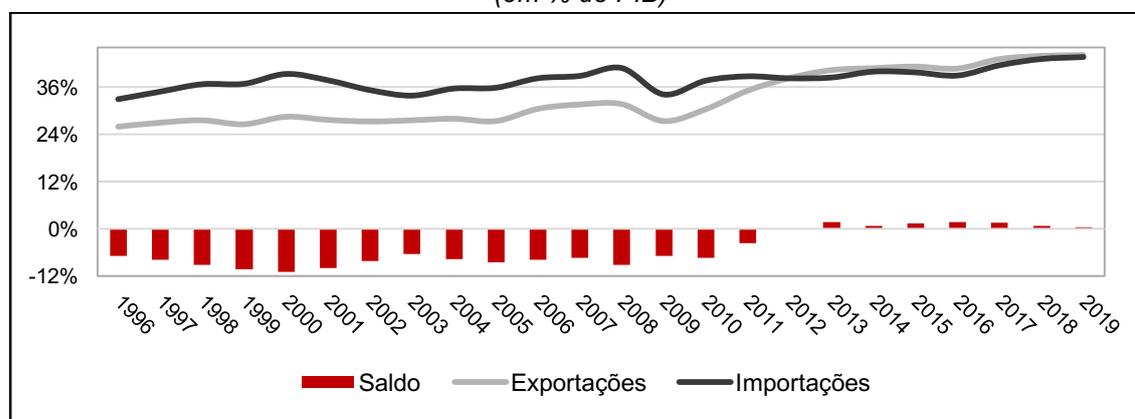
O início dos anos noventa representa, na perspetiva de Amaral (2006), uma nova era no funcionamento da economia mundial, consequência dos efeitos da globalização decorrente da evolução dos anos oitenta. Neste contexto, Portugal encontrava-se mal preparado para entrar na nova era, uma vez que boa parte da estrutura produtiva se encontrava especializada em mão-de-obra pouco qualificada, barata em relação aos restantes países da CEE, mas cara quando comparada com países como a China. Durante o período entre 1991 e 1998, a realização do mercado único criou um cenário de novas condições para a circulação de capitais, com consequências nem sempre positivas, tendo em conta a instabilidade provocada pelo aumento da especulação monetária e financeira que se seguiu à liberalização da circulação de capitais. Neste sentido, e como forma de combate à especulação, avançou-se para a criação da moeda única.

De forma a aderir ao euro, a economia portuguesa tinha de cumprir um conjunto de condições de convergência nominal, os designados “Critérios de Maastricht”. Deste modo, o esforço da política económica portuguesa concentrou-se em aproximar a economia dos critérios referidos, naquilo que se designou como política de convergência nominal.

No seguimento das políticas económicas em vigor até então, Portugal adere à moeda única com uma economia profundamente desequilibrada (Amaral, 2006). A partir daquele momento a taxa de câmbio foi fixada irrevogavelmente, perdendo-se um mecanismo de correção de potenciais desequilíbrios externos, bem como a possibilidade de utilizar a política monetária para debelar os efeitos negativos de choques que afetassem a economia portuguesa (Lopes, 2008 *apud* Aguiar-Conraria, Alexandre, & Pinho, 2012). Durante o período entre 1999 e 2009, assistiu-se a um avolumar dos défices de balança de transações com o exterior (*Figura X*), sendo estes financiados através do endividamento das famílias e empresas

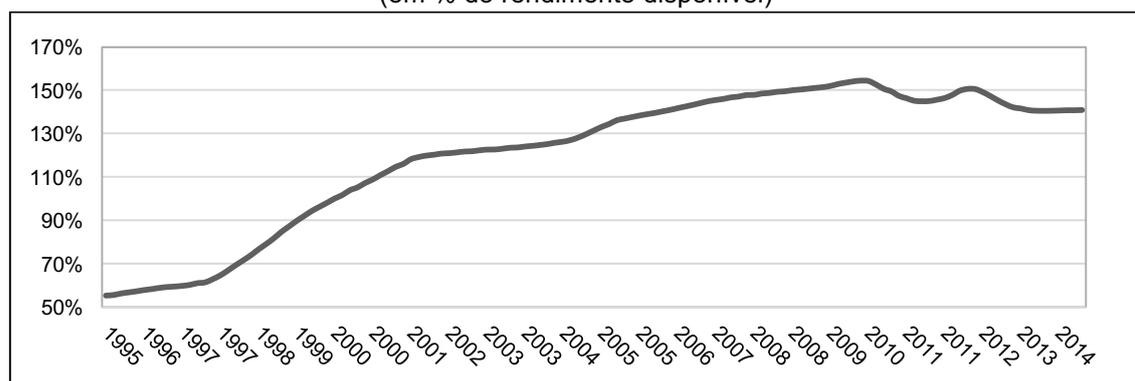
portuguesas, que durante o intervalo temporal apresentaram um aumento significativo (Figura XI).

Figura X: Balança Comercial (1996-2019)
(em % do PIB)



Fonte: Pordata

Figura XI: Dívida dos Particulares (1999-2014)
(em % do rendimento disponível)⁴



Fonte: OCDE, Banco de Portugal

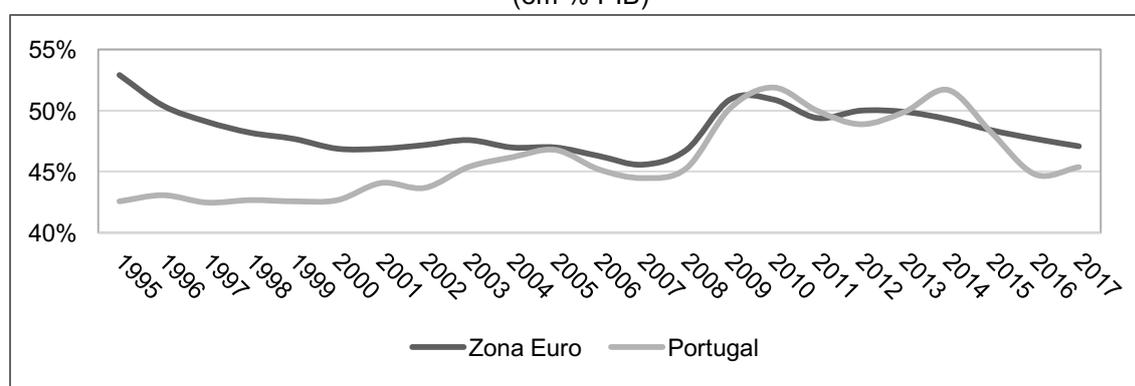
Segundo Aguiar-Conraria *et al* (2012), um dos principais aspetos motivador da estagnação experienciada pela economia portuguesa durante a primeira década do século XXI foi o papel do aumento de concorrência internacional decorrente da integração dos países do centro e leste da Europa no seguimento da queda do muro de Berlim e da desintegração da União Soviética, bem como a entrada da China no comércio europeu. Outros fatores a considerar estão ligados às fragilidades estruturais a nível do capital humano e a rigidez nos mercados de trabalho e de bens e serviços, que terão dificultado a reconversão setorial da mão-de-obra. É relevante notar que, apesar do mau desempenho económico português, o

⁴ Ajustado da participação em fundos de pensões, inclui apenas empréstimos.

investimento em capital humano permaneceu elevado durante o período entre 1999 e 2009 (Alexandre *et al*, 2014).

Historicamente, assistiu-se na generalidade dos países desenvolvidos a uma forte expansão da despesa pública e da carga fiscal. Portugal seguiu a tendência dos países desenvolvidos, sempre com um significativo desfasamento. No entanto entre 1995 e 2010, a despesa pública em rácio do PIB convergiu para a média da área do euro, uma vez que o seu crescimento se manteve elevado, ao passo que em outros países começou a decrescer (*Figura XII*).

Figura XII: Despesa Pública (1995-2017)
(em % PIB)



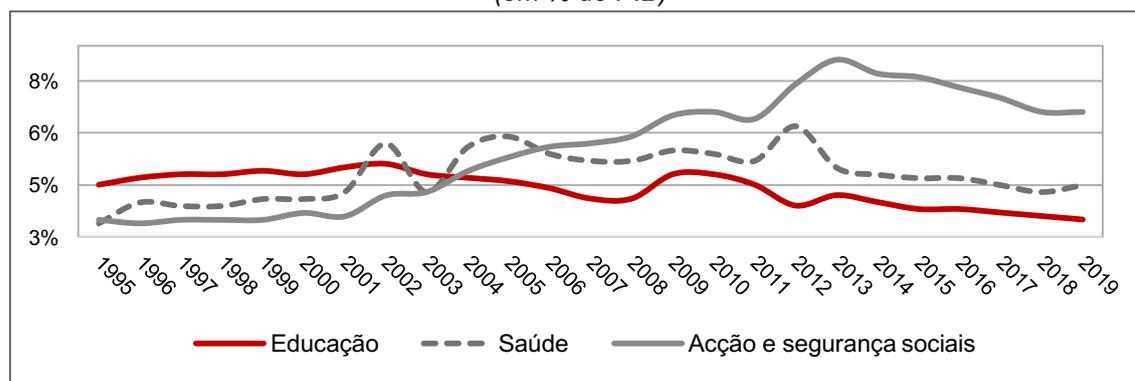
Fonte: Eurostat, INE – Contas Nacionais Anuais

Segundo Cunha & Braz (2012), o forte aumento da despesa pública em Portugal ao longo de todo o período contribuiu para a orientação expansionista da política orçamental, e consequente degradação das finanças públicas. De forma generalizada, a plena adesão de Portugal às Comunidades Europeias despoletou um significativo processo de modernização de estruturas e comportamentos económicos, em paralelo com uma liberalização global dos mercados, num quadro onde a intervenção pública passou a ser claramente polarizada pela promoção de importantes investimentos de natureza infraestrutural dinamizados pelo acesso aos fundos estruturais de origem comunitária (Mateus, 1992). Mais ainda, Amaral (2006) avalia os efeitos da integração como positivos enquanto a Comunidade deixou margem suficiente para os governos seguirem as suas políticas nacionais. Por outro lado, a integração passou a ser negativa para Portugal quando, no seguimento da realização do mercado interno, as competências nacionais em matéria de política económica foram drasticamente reduzidas.

2.1.5. Estrutura Atual do Orçamento Português

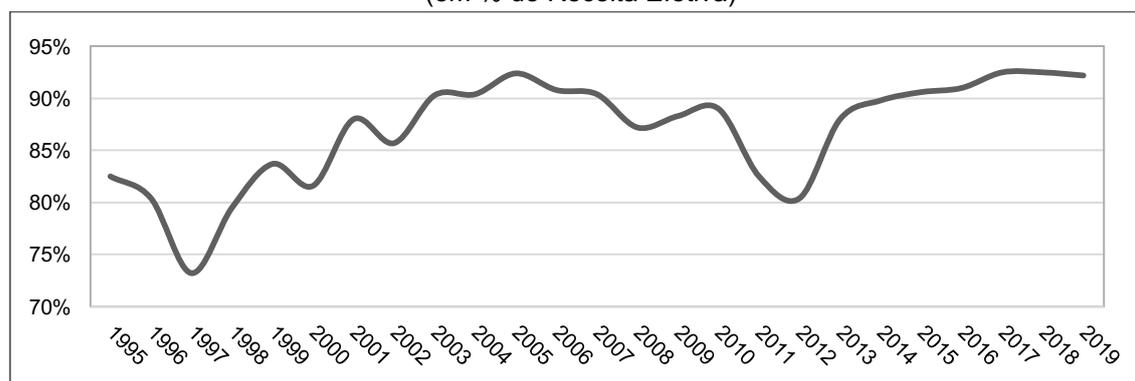
Tendo por base a *Tabela XX (Anexo)*, identificam-se as linhas orientadoras da estrutura de despesa pública portuguesa nos últimos 25 anos. Entre 1995 e 2019, verifica-se uma despesa total repartida diversas categorias de gastos, sendo as principais: serviços gerais da Administração Pública; defesa nacional; segurança e ordem pública; educação; saúde; ação e segurança social; habitação e serviços coletivos; serviços culturais, recreativos e religiosos; agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca; indústria e energia; transportes e comunicações. De entre as rubricas referidas, configuram-se como mais significativas a educação, a saúde e a ação e segurança social, sendo que, ao longo dos últimos 10 anos têm revelado uma evolução negativa (*Figura XIII*).

Figura XIII: Categorias de Despesa Pública (1995-2019)
(em % do PIB)



Fonte: INE – Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Figura XIV: Receita de Impostos (1995-2019)
(em % de Receita Efetiva)



Fonte: DGO/MF – Relatório/Publicação “Conta Geral do Estado”

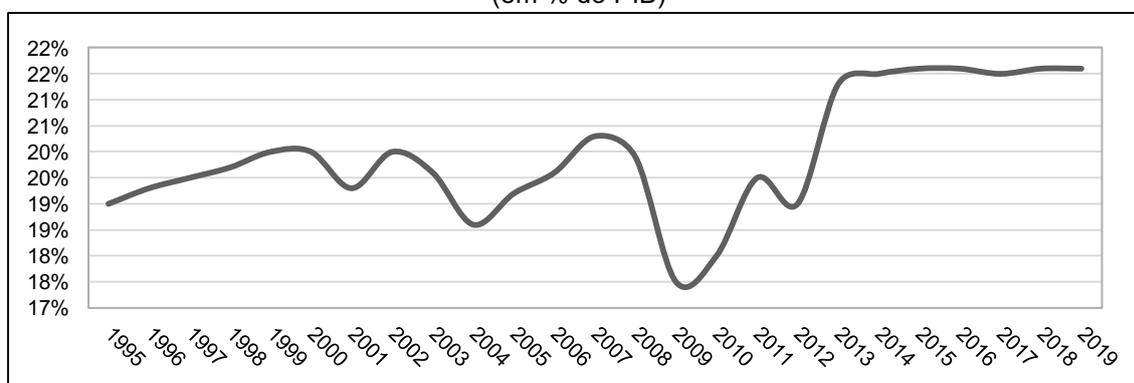
No que à receita pública diz respeito, observa-se que a categoria com maior preponderância é a receita fiscal. Analisando a *Figura XIV*, verifica-se que a receita do Estado português depende, de forma muito significativa, dos rendimentos

provenientes de impostos, que configuram, atualmente, uma percentagem superior a 90% da receita efetiva.

Observando os dados expressos na *Tabela XXI (Anexo)*, verifica-se que os impostos diretos são os principais geradores de receita, sendo que, de entre estes se distingue o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) como o mais significativo. Relativamente aos impostos indiretos, o IVA configura-se como o mais expressivo. Observando a *Figura XV*, pode-se ainda concluir que os impostos têm apresentado, ao longo dos últimos sete anos, uma tendência de estabilidade no que à sua contribuição para o PIB nacional diz respeito.

Figura XV: Receita de Impostos (1995-2019)

(em % do PIB)



Fonte: INE – Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

2.2. Crises e seu Impacto na Receita e Despesa Pública

De modo a analisar o conceito de crise, é possível recorrer à obra de John Maynard Keynes: *“The General Theory of Employment, Interest and Money”* como fonte literária consensualmente aceite. Keynes (1936) define uma crise como um “colapso súbito na eficiência marginal do capital”⁵, sendo a eficiência marginal do capital definida como o “rácio de retorno que se espera obter com o investimento de dinheiro num ativo acabado de produzir”⁶. Recorrendo à interpretação da definição de Keynes por Higgins (2010), uma crise é o resultado de uma alteração negativa súbita e violenta da eficiência marginal do capital, e não um rácio de

⁵ Texto original: “a sudden collapse in the marginal efficiency of capital”

⁶ Texto original: “the rate of return expected to be obtainable on money if it were invested in a newly produced asset”

retorno do investimento mais baixo do que o esperado, embora este último cenário possa ser o precursor de uma crise.

Outro autor de inegável relevância para o tema em análise, é Hyman P. Minsky, economista que dedicou grande parte da sua carreira ao estudo das crises, justificando-se a análise aquela que pode ser considerada a sua maior contribuição literária: *“Stabilizing an Unstable Economy”*. Nesta obra, Minsky desenvolve a Hipótese de Instabilidade Financeira, onde relaciona o crescimento económico com o endividamento, argumentando que cada crise financeira marca o fim de um ciclo de crescimento económico e endividamento. Neste sentido, considera Minsky (1986) que não existe crise financeira sem endividamento, embora o inverso nem sempre se verifique. Por outras palavras, a Hipótese da Instabilidade Financeira propõe o argumento de que as crises financeiras são endémicas ao capitalismo, uma vez que os períodos de prosperidade económica têm a característica de encorajar tanto quem empresta como quem pede emprestado, a ser progressivamente mais imprudente. Este excesso de otimismo cria bolhas financeiras que mais tarde rebentam, justificando a propensão do sistema capitalista em transitar de períodos de estabilidade financeira para instabilidade (Pettinger, 2018).

2.2.1. Crise de 1929 e a Grande Depressão

Falar em crises é, necessariamente, retroceder ao fim da década de 20 do século passado. A crise financeira de 1929 marca o início do período conhecido como a Grande Depressão, e representa um importante marco na história financeira.

O colapso económico que abalou a economia norte-americana e a de grande parte do mundo ocidental no final da década de 1920 e ao longo da década de 1930, causado por práticas especulativas, elevação dos preços de ações e de imóveis, o que atraiu compradores e aumentou ainda mais os preços e as expectativas otimistas, até culminar na crise de 1929. (Neto, 2012:153)

De acordo com Wisman (2014), até então, as crises financeiras eram rapidamente ultrapassáveis, uma vez que, para além do desemprego, apenas tinham como consequência a destruição de *paper wealth* detido por pequenas elites. A novidade da crise de 1929 residiu no facto de que a intensa especulação

que a precedeu ocorreu, não só nos mercados bolsistas, mas também no mercado imobiliário. Minsky (1986,1993) argumentou que a Grande Depressão representou uma falha do sistema capitalista, apenas solucionada com a criação do *Big Government* e o *Big Bank*⁷. Segundo Baldacci (2010), o *Big Government* e o *Big Bank* são as instituições responsáveis por evitar que uma crise se agrave e se torne uma depressão. Por um lado, o *Big Government* concentra-se na estabilização da produção, do emprego e do lucro, enquanto que o *Big Bank* atua como financiador de última instância, focando-se na estabilização do preço dos ativos e do mercado financeiro.

2.2.2. Crise Financeira de 2008

2.2.2.1. Introdução

É necessário avançar cerca de oito décadas para encontrar uma crise comparável à que se viveu em 1929. Um cenário de créditos hipotecários de alto risco, desregulação financeira e derivados financeiros sobrevalorizados, resultaram na falência do banco de investimento Lehman Brothers em setembro de 2008, após a recusa da Reserva Federal em socorrer a instituição. A recusa teve um tremendo impacto sobre o nível de confiança dos mercados financeiros, quebrando a crença existente de que a autoridade monetária norte-americana socorreria todas as instituições financeiras afetadas pelo rebentar da bolha especulativa do mercado imobiliário (Oreiro, 2011). Segundo este autor:

O rompimento dessa convenção produziu pânico entre as instituições financeiras, o que resultou num aumento significativo da sua preferência pela liquidez, principalmente no caso dos bancos comerciais. O aumento da procura pela liquidez detonou um processo de venda de ativos financeiros em larga escala (...) com queda súbita e violenta dos preços dos ativos financeiros, e contração do crédito bancário para transações comerciais e industriais. (Oreiro, 2011:16)

Neste contexto, autores como Bresser-Pereira (2009) caracterizam a Crise de 2008 como uma profunda crise de confiança decorrente de uma cadeia de empréstimos, originalmente imobiliários, baseados em devedores insolventes que,

⁷ Expressões utilizadas para referir, respetivamente, o tamanho do governo e o nível de despesa pública, e o Banco Central e as demais agências públicas.

ao incentivar os agentes económicos a preferirem a liquidez e assim liquidar os seus créditos, levou também bancos e outras empresas financeiras a uma situação de quebra, estando, elas próprias, solventes.

Contudo, esta situação não implicaria o mesmo nível de gravidade caso os agentes financeiros não tivessem recorrido a irresponsáveis “inovações financeiras” para securitizar os títulos “podres”, transformando-os em títulos AAA (Bresser-Pereira, 2009). Neste contexto, a bolha de crédito surge num cenário de baixos índices de poupança, altos índices de consumo e de endividamento (Spielmann & Ross, 2009), tendo rebentado quando as taxas de juro começaram a subir em resultado da inflação, o mercado imobiliário ficou saturado e as políticas monetárias se tornaram mais restritivas. Os preços colapsaram, assim como as garantias dos empréstimos (Aiginger, 2009).

Embora os Estados Unidos tenham rapidamente aprovado um resgate de ativos tóxicos da sua banca, bem como um plano de estímulo de 790 mil milhões de dólares, nada impediu que esta grave crise atingisse fortemente a Europa, fragilizada por desequilíbrios nas finanças públicas bem como um forte endividamento dos Estados, empresas e famílias. A Europa ocidental foi contagiada pela crise em virtude dos fortes vínculos financeiros, uma vez que diversos bancos europeus possuíam títulos garantidos pelas hipotecas *subprime* norte-americanas. A situação nestes países era particularmente séria, tendo em conta os elevados preços do petróleo e matérias-primas, que limitavam a capacidade de redução das taxas de juro e o aumento da despesa pública com vista a compensar os efeitos negativos da crise gerada nos EUA (Carcanholo, Pinto, Filgueiras, & Gonçalves, 2008).

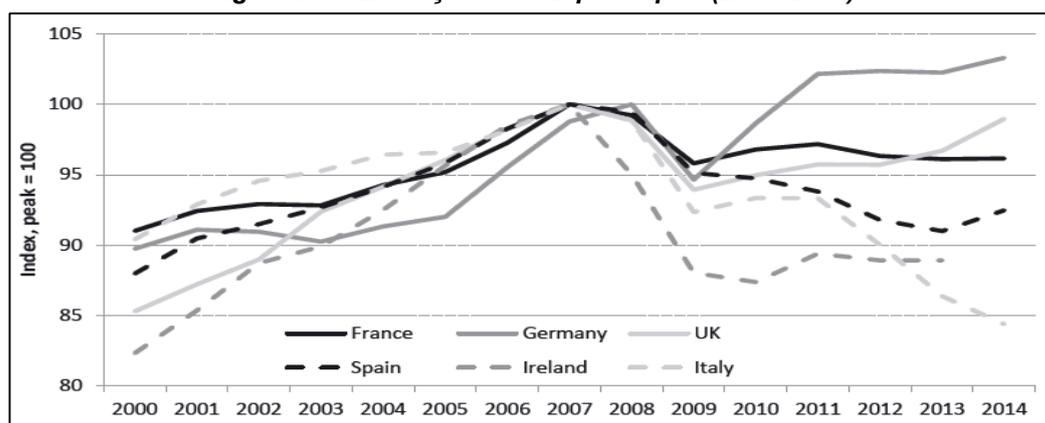
2.2.2.2. Impactos da Crise na Economia Europeia

De forma a melhor compreender a Crise de 2008, é pertinente analisar o impacto da mesma na economia europeia. Com esta finalidade, analisam-se as repercussões da crise financeira em seis países europeus – França, Alemanha, Irlanda, Itália, Espanha e Reino Unido.

Tendo por base a *Figura XVI*, verifica-se que todos os países analisados registaram, durante o período que antecede a crise, um crescimento sustentado da produtividade interna, destacando-se a Irlanda e o Reino Unido. Com o despoletar

da crise financeira, todos os países analisados sofreram uma quebra significativa no PIB *per capita*, tendo todos, com exceção da Alemanha, registado a quebra em 2008. A economia alemã apenas entrou em contração um ano depois. Em 2009, a queda do PIB *per capita* situou-se entre os 4% e os 8% abaixo do pico registado para cinco dos seis países. De entre os países analisados, França registou a contração mais reduzida, sendo a economia irlandesa a mais fortemente afetada, registando uma abrupta queda quebra de 12% na produção interna.

Figura XVI: Evolução do PIB per capita (2000-2014)



Fonte: Bozio, Emmerson, Peichl & Tetlow (2015)

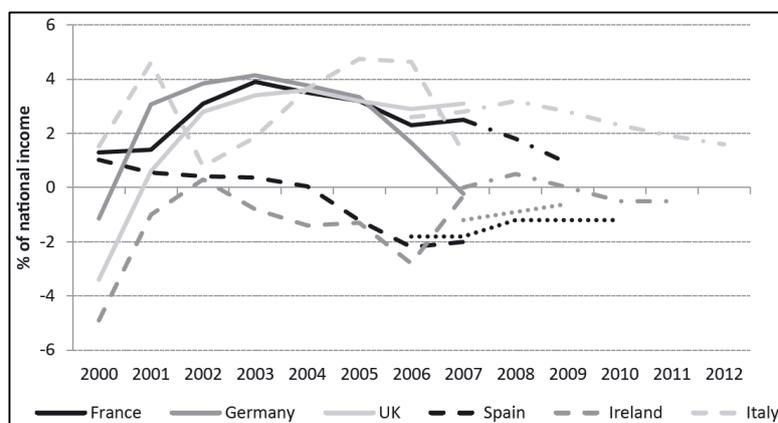
Verificadas as semelhanças, analisam-se as diferenças entre os países estudados. A impressionante recuperação alemã consubstanciou-se em 2011 num crescimento do PIB *per capita* superior em 2,2% ao que se verificou no pico pré-crise, contrastando com a economia francesa e do Reino Unido, que em 2013 tinham apenas recuperado menos de metade da produção perdida. Numa direção totalmente distinta, as economias irlandesas, espanhola, e italiana continuaram em rota negativa, sendo que de entre estes países, Itália registou em 2014 um valor de PIB *per capita* 15,6% inferior ao registado antes da crise, configurando-se este declínio como o mais significativo dos seis países.

Contudo, segundo Bozio, Emmerson, Peichl & Tetlow (2015), o declínio do PIB *per capita* evidenciado pela *Figura XVI* não demonstra a verdadeira quebra económica, na medida em que não tem em conta o nível em que os países previam estar antes do deflagrar da crise. Neste sentido, com a tendência de crescimento da produtividade demonstrada pelas economias analisadas, seria expectável que passados cerca de seis a sete anos, estas economias apresentassem níveis substancialmente superiores aos de 2007. Adicionalmente, os países que

registavam um crescimento mais forte antes da crise, esperavam continuar a crescer a um ritmo elevado. Segundo os autores, isto indica que a quebra no PIB *per capita*, relativamente às expectativas pré-crise, poderá ter sido mais elevada no Reino Unido e Irlanda, e mais reduzida em França e Itália, do que sugere o valor da quebra entre picos. Este facto é relevante, pois no período que antecede a crise, cada país terá preparado, explícita ou implicitamente, as suas finanças públicas para o futuro, tendo por base o crescimento expectável.

Aquando do despoletar da Crise de 2008, França e Reino Unido encontravam-se nas posições fiscais mais enfraquecidas, possuindo ambos os países défices entre 2% e 4% do rendimento nacional entre 2002 e 2007 (*Figura XVII*). Para estes países, os défices registados durante a década de 2000 refletiram, em parte, um certo excesso de otimismo nas previsões oficiais de empréstimos (André, Bozio, Guillot & Paul-Delvaux, 2015, e Emmerson & Tetlow, 2015). Neste sentido, os autores referem ainda que, com exceção da Alemanha, todos os países analisados experienciaram um enfraquecimento estrutural significativo das suas finanças públicas a uma escala que não poderia ter sido antecipada.

Figura XVII: Empréstimos do Governo (2000-2012)⁸



Fonte: Bozio, Emmerson, Peichl & Tetlow (2015)

Analisando a *Tabela I*, verifica-se que, no que às finanças públicas diz respeito, a Alemanha encontra-se à margem dos restantes países. Registou um aumento de apenas 0,1% dos empréstimos, tendo sido a economia a registar o maior aumento das receitas, graças a um aumento da carga fiscal. Neste contexto, Bozio *et al* (2015) argumentam que a recessão vivida pela Alemanha foi muito

⁸ Todas as séries estão indexadas de forma a que 2007 corresponda a 100.

semelhante aquilo que é considerado como sendo a definição de “recessão”, no sentido em que se verificou um período temporário de enfraquecimento económico, resultando no aumento temporário dos empréstimos do Estado, que desaparecem quando a economia recupera sem que seja necessário uma reação política. Contudo, tal não se verificou nos restantes países, onde se registou um aumento dos empréstimos em resposta à crise, de tal forma que os planos orçamentais de despesa pública e sistemas fiscais em vigor antes da crise deixariam de ser sustentáveis no período pós-crise.

Tabela I: Alterações nas Finanças Públicas durante a Crise

	<i>Real GDP per head (%)</i>	<i>Borrowing (% of GDP)</i>	<i>Receipts (% of GDP)</i>	<i>Spending (% of GDP)</i>
France	-4.2	+7.0	-0.3	+6.7
Germany	-5.4	+0.1	+1.9	+2.0
UK	-6.1	+6.9	-2.3	+4.5
Spain	-9.0	+17.0	-6.6	+10.4
Ireland	-12.6	+23.0	-21.1	+1.9
Italy	-15.6	+5.6	+0.4	+5.9

Fonte: Bozio, Emmerson, Peichl & Tetlow (2015)

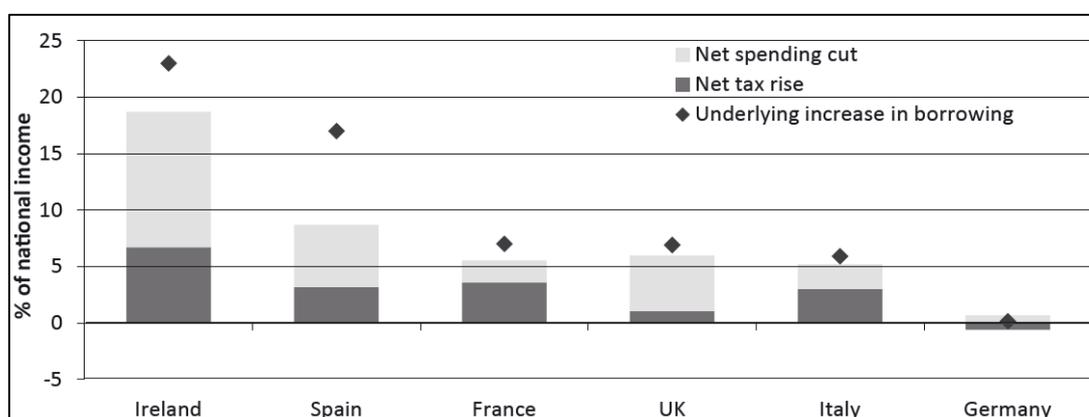
Tanto França como o Reino Unido registaram valores semelhantes no que diz respeito ao aumento dos empréstimos (cerca de 7%), sendo que no caso francês tal foi quase inteiramente devido ao aumento da despesa pública em percentagem do PIB em conjunto com um decréscimo muito ligeiro nos rendimentos fiscais. No caso do Reino Unido, verificou-se uma quebra estrutural nas receitas em percentagem do PIB, em simultâneo com um aumento da despesa pública. Segundo Emmerson & Tetlow (2015), a quebra nos rendimentos fiscais do Reino Unido surge como consequência de dois fatores: a diminuição do peso do setor dos serviços financeiros na economia do Reino Unido, bem como a quebra do preço dos ativos, relativamente ao valor que seria expectável.

Contudo, os aumentos em empréstimos verificados por estes países são muito diminutos em comparação com os valores registados por Espanha e Irlanda – 17% e 23%, respetivamente. No caso espanhol, dois terços do aumento dos empréstimos do Estado prendem-se com o aumento da despesa em percentagem dos rendimentos nacionais, sendo que o restante terço é relativo à quebra de receitas. O caso irlandês foi mais grave, registando uma deterioração mais elevada

das finanças públicas, quase inteiramente devida a uma quebra nas receitas fiscais em percentagem do PIB.

A dimensão do dano causado às finanças públicas em França, Irlanda, Itália, Espanha e Reino Unido obrigou a um agravamento significativo da carga fiscal, de modo a recolocar o nível de dívida num patamar sustentável. Por outro lado, a Alemanha não necessitou de qualquer ajustamento fiscal em resposta à crise. Até 2014, todos os países tinham feito progresso no sentido de implementar aumentos fiscais e cortes na despesa, de modo a reduzir a dívida pública, sendo que nenhum tinha feito o suficiente para reduzir os empréstimos para o nível anterior à crise.

Figura XVIII: Dimensão e Composição das Respostas Fiscais até 2014



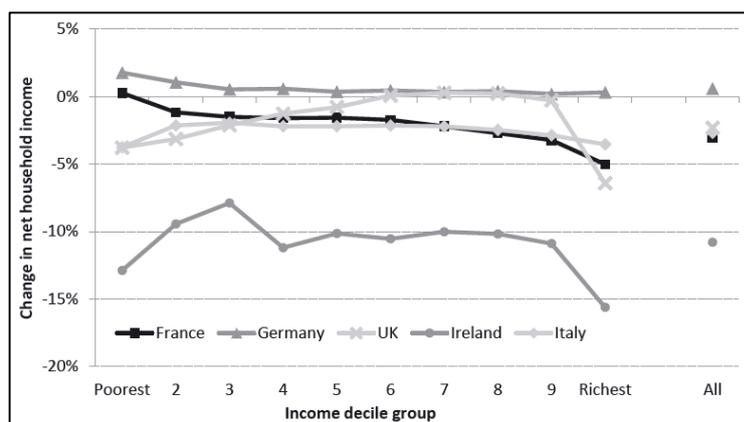
Fonte: Bozio, Emmerson, Peichl & Tetlow (2015)

Observando a *Figura XVIII*, verifica-se que até 2014, França, Reino Unido e Itália implementaram agravamentos fiscais de dimensão semelhante em resposta à crise. Espanha foi responsável por um agravamento maior, atingindo cerca de 9% do rendimento nacional. A Irlanda foi mais longe, cumprindo as medidas impostas pela Troika, atingindo o patamar de 18,5% do rendimento nacional. No entanto, a composição das medidas diferiu entre os países, tendo França e Itália recorrido a aumentos mais significativos da carga fiscal. Por outro lado, Irlanda, Espanha e Reino Unido recorreram de forma mais proeminente a cortes na despesa pública. Como consequência destas medidas, França e Itália tornaram-se economias com cargas fiscais mais elevadas do que antes da crise, tendo Irlanda, Espanha e Reino Unido prosseguido o sentido inverso, com cargas fiscais mais reduzidas do que no período pré-crise. A *Figura XVIII* demonstra ainda que, até 2014, nenhum dos países, com exceção da Alemanha, implementou políticas suficientemente fortes,

de modo a contrariar o aumento da dívida pública e assim restabelecer os níveis registados antes da crise.

Embora a dimensão das medidas fiscais implementadas varie entre países, existem semelhanças significativas. Todos os países, com exceção da Alemanha, implementaram aumentos nos impostos sobre o valor acrescentado, sendo que a maioria dos países colocou em prática alterações aos seus sistemas fiscais, com vista a tornar as economias mais focadas em taxar mais fortemente indivíduos com rendimentos mais elevados. A Irlanda é uma exceção, na medida em que implementou medidas fiscais que agravaram a carga de impostos tanto em indivíduos com rendimentos mais elevados, como mais reduzidos. De forma homogénea, todos os cinco países registaram aumentos nas contribuições para a segurança social, tendo existido também, um padrão uniforme relativamente a alterações na tributação às empresas. Neste sentido, França e Reino Unido reduziram as taxas do imposto sobre rendimentos de pessoas coletivas, tendo alargado base tributável à qual é aplicado. No sentido contrário, verificou-se grande heterogeneidade a nível das alterações aos benefícios fiscais. Em Espanha não se registaram alterações significativas, sendo que em França e Itália registaram-se aumentos dos benefícios em certos grupos. Por outro lado, Irlanda e Reino Unido implementaram cortes significativos a nível dos benefícios, tendo ambos os países concentrados os cortes nos indivíduos em idade ativa, e não nos mais idosos (Bozio *et al*, 2015).

Figura XIX: Distribuição do Impacto das Medidas Fiscais Implementadas até 2014

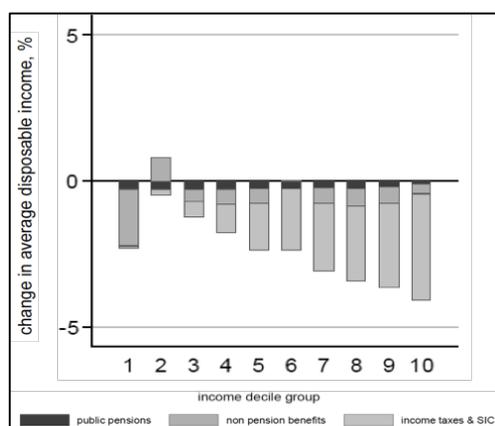


Fonte: Bozio, Emmerson, Peichl & Tettlow (2015)

A estimativa do impacto das medidas implementadas desde o início da crise é observável na *Figura XIX*, verificando-se de imediato a disparidade entre a Irlanda

e os restantes países, tendo este país registado um valor médio de 10,8% de diminuição nos rendimentos por agregado familiar. Segundo Keane (2015), o padrão dos cortes não pode ser descrito como progressivo nem regressivo. Embora toda a população tenha experienciado cortes, a quebra mais significativa de rendimento verificou-se no grupo dos 10% mais ricos. Contudo, e como descrito anteriormente, os agregados familiares mais pobres não escaparam às perdas de rendimento, verificando perdas significativas. No extremo oposto, a Alemanha beneficiou, em média 0,6%, os rendimentos das famílias, sendo o único dos países analisados a apresentar resultados positivos. A economia italiana registou cortes semelhantes tanto no extremo mais rico, como no mais pobre, tendo a restante população sido sujeita a uma redução na ordem dos 2%. Em França verificou-se um impacto progressivo, tendo o grupo dos 10% mais pobres registado um aumento dos rendimentos. Contrastando com este cenário, e como consequência dos cortes de benefícios referidos anteriormente, o Reino Unido efetuou os maiores cortes, com exceção do grupo dos mais ricos, à metade da população com rendimentos menores. Não constando na *Figura XIX*, Espanha apresentou políticas consideradas por Martí & Pérez (2015) como tendo um impacto progressivo.

Figura XX: Variação no Rendimento Disponível das Famílias Espanholas (2008-2014)



Fonte: Agostini (2014)

Recorrendo à *Figura XX*, verifica-se que, de forma geral, os grupos com rendimentos mais elevados contribuíram mais, em termos relativos, para a contenção fiscal, com exceção do grupo com rendimento mais baixo. Segundo Agostini *et al* (2014), este efeito maioritariamente progressivo surge como consequência das medidas fiscais. Contudo, os autores argumentam que o efeito particularmente negativo para o grupo com rendimento mais baixo poderá estar relacionado os cortes nos benefícios de desemprego, bem como a redução de

outros benefícios sociais relacionados com crianças e distribuídos pelos governos regionais.

Uma vez que todos os países analisados, com exceção da Alemanha, procederam a aumentos da carga fiscal de modo a reduzir a dívida pública, verificou-se um desincentivo à atividade económica. Contudo, alguns países aproveitaram a oportunidade para implementar reformas com vista a melhorar a estrutura e eficiência dos seus sistemas fiscais. Na generalidade dos países analisados, os impostos sobre empresas foram sujeitos a menos aumentos. Neste âmbito, o Reino Unido introduziu reformas ao sistema fiscal empresarial com vista ao aumento da sua eficiência. De forma semelhante, Espanha expandiu a base da matéria coletável, tendo, posteriormente, reduzido a taxa aplicável. Em França verificou-se a introdução de um crédito sobre o imposto sobre pessoas coletivas, de modo a reduzir as contribuições dos empregadores para a segurança social, com vista a aumentar a procura de mão-de-obra durante a recessão. Na Irlanda deu-se a introdução de novas taxas. De acordo com Blomer *et al* (2015), as reformas registadas na Alemanha distinguiram-se dos restantes países, não só por serem, em média, benéficas para os contribuintes, mas também por terem uma dimensão mais reduzida, e por terem sido desenhadas antes do despoletar da crise.

Apesar de todas as consequências negativas que a crise acarretou, Bozio *et al* (2015) afirmam que surgiu um impacto positivo verificado nos seis países analisados: a introdução de um aumento da transparência e independência a nível da produção de previsões económicas e fiscais. Neste sentido, e sendo signatários do Pacto Fiscal Europeu, França, Alemanha, Irlanda, Itália e Espanha constituíram conselhos fiscais independentes, responsáveis pelas previsões referidas. O Reino Unido, não sendo signatário do TCEG⁹, introduziu também um conselho fiscal independente, incumbido de produzir as previsões fiscais e económicas oficiais.

A totalidade dos países analisados neste capítulo experienciou um declínio acentuado no PIB aquando da crise financeira de 2008. Contudo, embora a

⁹ *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG)*, assinado a 2 de março de 2012, pelos Estados-membro da União Europeia, com exceção da Croácia e República Checa. Tem por objetivo promover a disciplina orçamental mediante o estabelecimento de um pacto orçamental, reforçar a coordenação das políticas económicas e a convergência, e melhorar a governação na área euro.

magnitude das quebras tenha variado de país para país, foi a recuperação subsequente que mais contribuiu para as diferenças. Em 2011, a economia alemã tinha já atingido níveis superiores aos registados antes da crise. Num ritmo distinto, França, Irlanda e Reino Unido passavam por um período de recuperação significativamente mais lento. E, pelo contrário, Espanha e Itália passavam ainda por dificuldades, registando a economia espanhola quebras a nível da produção interna, estando a economia italiana próxima de viver uma quebra na produção durante os dois anos seguintes, registando declínios quase ao nível daqueles que se verificaram entre 2007 e 2009 (Figari & Fiori, 2015). Neste sentido, a heterogeneidade dos choques experienciados por cada país resultou em diferentes níveis de deterioração das finanças públicas. Irlanda e Espanha registaram o maior enfraquecimento da economia, seguidos de França, Itália e Reino Unido. Por outro lado, as finanças públicas alemãs não sofreram praticamente nenhuma alteração significativa (Bozio *et al*, 2015).

2.2.2.3. Impacto da Crise na Economia Portuguesa

De forma a compreender a posição de Portugal relativamente à crise, é necessário analisar a evolução da economia portuguesa nos anos que a antecederam. Tendo por base Eichenbaum, Rebelo, & Resende (2016), analisam-se três períodos distintos:

- 1995 a 2000: Período que antecede o Euro;
- 2000 a 2007: Desaceleração da economia;
- 2007 a 2011: Período da crise.

O intervalo temporal entre 1995 e 2000 é marcado pelo crescimento do PIB, bem como pela redução dos custos de financiamento, conduzindo a um aumento significativo do investimento. Em simultâneo, verificou-se uma deterioração do défice da balança comercial, maioritariamente devido ao aumento das importações. O endividamento aumentou de forma significativa, sendo intermediado por bancos domésticos, estando estes numa posição de forte dependência de fundos externos.

Durante este período, não só o PIB *per capita* português cresceu cerca de 3% (*Tabela II*), como também o consumo privado disparou: o número de automóveis comprados cresceu, assim como o número de residências construídas.

Tabela II: Taxa de Crescimento Anual Médio do PIB per capita
(em % face ao ano anterior)

1974-1986	1986-1995	1995-2000	2000-2007	2007-2011	2011-2015
1,8	3,7	2,9	0,7	0,6	-0,4

Fonte: Base de Dados World Economic Outlook 2015

Tendo por base a *Tabela III*, verifica-se que, no geral, toda a atividade economia cresceu.

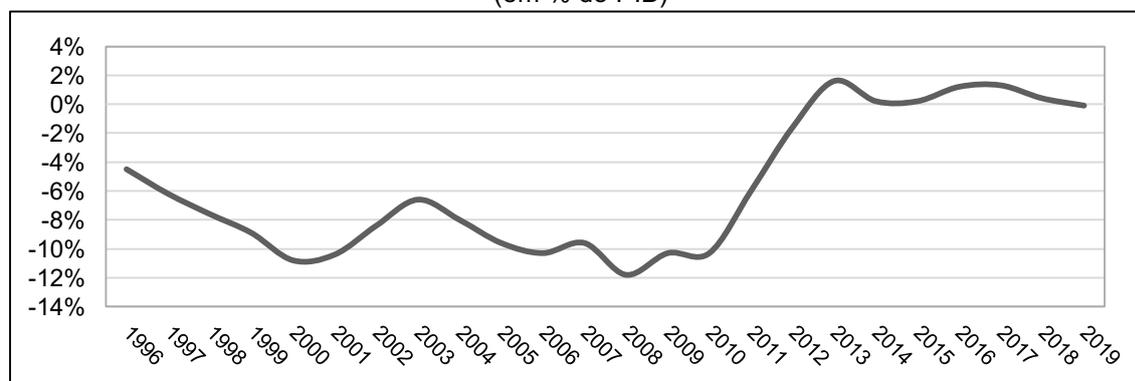
Tabela III: Taxa de Crescimento Anual Médio do PIB e Componentes da Despesa
(em % face ao ano anterior)

Anos	PIB	Consumo Privado	Consumo Privado de Bens Duráveis	Consumo Público	Investimento Residencial	Investimento Não-Residencial
1995-2000	3,4	3,4	7,0	3,3	5,5	7,2
2000-2007	1,0	1,2	-1,5	1,7	-4,5	0,6
2007-2011	-0,6	-0,5	-5,0	-0,4	-10,0	-3,3
2011-2014	-1,1	-1,2	-2,5	-1,4	-7,8	-4,3

Fonte: INE

Contudo, os défices deterioraram-se rapidamente, sendo que durante este período o défice da balança corrente passou de 4,5% do PIB em 1996, para 10,8% do PIB em 2000 (*Figura XXI*).

Figura XXI: Balança Corrente (1996-2019)
(em % do PIB)



Fonte: INE, Banco de Portugal

Como referido no Capítulo 2.1, também o défice da balança comercial aumentou de 6,7% do PIB em 1996, para 10,9% em 2000. Analisando a *Figura X* (p.16), verifica-se que este aumento surge como resultado do aumento das importações, que passaram, no mesmo intervalo temporal, de 32,9% para 39,3% do PIB, ao passo que as exportações se mantiveram relativamente constantes. O aumento do endividamento verificou-se maioritariamente a nível residencial, sendo que a dívida das famílias no crédito hipotecário em percentagem do rendimento disponível cresceu de 55% em 1995 para 107% em 2000 (*Figura XI – p.17*). Segundo Eichenbaum *et al* (2016), esta “explosão” de endividamento foi financiada

pelos bancos domésticos, que se tornaram progressivamente mais dependentes de financiamento externo por atacado.

Tabela IV: Crescimento Anual Médio do PIB per capita em Países Selecionados
(em % face ao ano anterior)

	1995-2000	2000-2007	Diferença
Portugal	2,9	0,7	-2,2
Alemanha	1,5	1,2	-0,3
Áustria	2,4	1,5	-0,9
Bélgica	2,2	1,4	-0,9
Estados Unidos	2,6	1,3	-1,3
Espanha	3	1,6	-1,4
Finlândia	4	2,5	-1,5
França	2,1	1	-1,1
Grécia	2,7	3,3	0,6
Irlanda	7,4	2,9	-4,5
Itália	1,6	0,7	-0,9
Reino Unido	2,3	2,1	-0,3
Suécia	2,9	2,2	-0,7

Fonte: Base de Dados World Economic – Outubro 2015

O intervalo de sete anos entre 2000 e 2007, denominado por alguns autores como “o grande abrandamento”, é marcado por seis características fundamentais, sendo elas a redução do crescimento, o declínio do investimento, os défices elevados, as taxas de juro reduzidas, e o setor bancário dependente do financiamento externo. Este período representa o momento em que começam a instalar-se e a gerar efeitos sistemáticos todas as condicionantes da economia que resultaram da preparação para a União Europeia Monetária e da satisfação dos critérios de convergência nominal. A convergência, “por ser nominal, tem numa economia periférica europeia consequências devastadoras. Ficam em causa a sua matriz diferenciada de funcionamento, e a convergência “real” que vinha registando” (Reis, 2018:144). Segundo este autor, a mudança de governo em 1995 terá tido influência na manutenção do elevado crescimento até 1998, pela proteção do emprego e dos rendimentos e pelo alargamento do mercado de trabalho, permitindo à economia portuguesa resistir até 2000. Daí em diante verifica-se uma fase de abrandamento da economia dos países desenvolvidos, mas em particular da economia portuguesa. O PIB português, que durante o período anterior tinha apresentado uma taxa de crescimento significativa, regista em 2001 uma redução para metade, atingindo em 2003 um patamar negativo (*Figura I – p.7*). Em média, durante este intervalo temporal, o crescimento do PIB *per capita* vê-se reduzido para cerca de 0,7% ao ano. A redução de 2,2% na produtividade portuguesa é

significativa quando comparada com outras economias europeias, na medida em que apenas a Irlanda apresenta uma queda mais abrupta (*Tabela IV*).

Não obstante o abrandamento, tanto o setor privado como público continuaram a recorrer ao endividamento. Com base na *Figura XI (p.17)* verifica-se que a dívida dos particulares persistiu numa tendência de crescimento, aumentando de 107% para 146%. Comparativamente com os cinco anos anteriores, marcados por significativo crescimento, o investimento residencial sofreu um enfraquecimento na ordem dos 4,5% ao ano, contribuindo para o enfraquecimento do setor da construção civil, sendo que o investimento não-residencial cresceu numa proporção semelhante à do PIB *per capita* (*Tabela III*). Apesar desta desaceleração da economia, o país persistiu na manutenção de elevados défices da balança corrente, atingindo em 2006 o valor de 10,6% do PIB, assim como o défice da balança comercial, que se manteve elevado, não indo além de 6,3% do PIB em 2003, o valor mínimo atingido durante o período em questão (*Figura X – p.16*). Estas circunstâncias contribuíram para colocar o país numa posição de vulnerabilidade face à possível cessação de entrada de capitais.

Por fim, o período da crise: 2007 a 2011. A crise global que começou em 2007 teve um forte impacto negativo na economia portuguesa. Tendo por base a *Figura I (p.7)*, observa-se que o crescimento real do PIB português desceu de 2,5% em 2007, para 0,3% em 2008, tendo registado crescimento negativo (-3%) em 2009, voltando a recuperar para 1,7% em 2010. Os juros da dívida portuguesa aumentaram, terminado assim a fase dos juros reduzidos até então vivida. Com a Crise Grega¹⁰, veio um novo aumento do *spread* das taxas de juros, marcando um grave revés na recuperação portuguesa. Em março de 2011 as agências de *rating* colocaram Portugal no nível de “lixo”, causando uma redução na entrada de capitais, e determinando, em último recurso, a requisição de assistência externa, e a entrada da Troika em Portugal, com vista a implementar um programa de recuperação económica.

¹⁰Em 2009, o recém-eleito Governo da Grécia descobre que a estimativa do défice público para esse ano não seria de 3,6%, mas sim de 12,8% do PIB. A admissão por parte do Governo Grego de que as estatísticas oficiais não eram fiáveis teve um efeito devastador (Lourtie, 2011). Este acontecimento deu origem à crise da dívida pública da Zona Euro.

2.2.2.4. Programa de Recuperação Económica

“No dia 7 de Abril de 2011, Portugal tornou-se o terceiro Estado-membro da zona euro a pedir ajuda financeira internacional da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional” (Lourtie, 2011:61).

Cerca de um ano depois de a UE ter aprovado o primeiro pacote de ajuda financeira à Grécia, e cinco meses depois de a Irlanda ter pedido financiamento ao abrigo dos mecanismos temporários que entretanto tinham sido criados pela UE¹¹ e pela Zona Euro¹², Portugal deixou de conseguir resistir à pressão dos mercados sobre as condições de financiamento da sua economia, e avança com o pedido de ajuda. Naquele momento, a economia e a sociedade portuguesa encontravam-se enfraquecidas, com empresas e particulares fortemente endividados, sendo que as sucessivas medidas tomadas pelo Governo não tinham, até então, surtido efeitos. O sistema bancário português estava inteiramente dependente do banco central, e as principais agências de *rating* cortavam sucessivamente nas notações de risco da dívida, provocando juros de empréstimos incomportáveis para a economia portuguesa (Ribeiro, 2016). Deste modo, Portugal vê-se obrigado a recorrer à ajuda da União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional.

Durante os três anos seguintes, as políticas públicas em todas as áreas da governação foram condicionadas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, resultante de um memorando de entendimento assinado entre o Governo português e a Troika, a partir do qual o país acabaria por ser financiado num montante de 78 mil milhões de euros. Segundo Rodrigues & Silva (2015), a marca distintiva deste programa foi a austeridade financeira, concretizada através da suspensão repentina e radical do investimento público e da redução da despesa pública, em particular com salários e prestações salariais, assim como pelo aumento da carga fiscal sobre o trabalho e consumo.

Elaboração do Programa de Assistência Económica e Financeira

De acordo com Eichenbaum *et al* (2016), o Fundo Monetário Internacional (FMI) deparou-se com quatro restrições críticas aquando da elaboração do

¹¹Mecanismo de Estabilização Financeira (MEF)

¹²Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF)

programa de recuperação económica. Primeiramente, enquanto membro da Zona Euro, Portugal não pôde utilizar a desvalorização de moeda como meio de atingir equilíbrio externo. Em segundo lugar, sendo Portugal membro da World Trade Organization (WTO), não poderia utilizar a alternativa à desvalorização monetária sugerida por Keynes (1931), consistindo em taxas de importação e subsídios às exportações. Em terceiro, a reestruturação da dívida foi posta fora de questão, em virtude de complicações legais, restrições políticas, considerações morais perigosas, e receio de contágio. Por fim, o programa tinha de ser aprovado pela União Europeia e pelo Banco Central Europeu. Neste sentido, o programa de recuperação da economia portuguesa contemplou quatro opções: reestruturação da dívida, implementação de uma desvalorização fiscal que produzisse efeitos semelhantes aos da desvalorização da moeda (desvalorização da moeda é impossível no contexto do euro), criação de um plano a longo prazo com vista a implementar reformas estruturais que resultem em aumentos de produtividade e crescimento económico, e por fim, uma contração fiscal significativa.

Segundo Eichenbaum *et al* (2016), o objetivo do programa passou por restaurar rapidamente a credibilidade da economia portuguesa, permitindo a sua reentrada nos mercados de capital, fomentando consequentemente o crescimento da economia portuguesa no longo prazo. Neste sentido, o memorando de entendimento assentou em três pilares fundamentais. Em primeiro lugar, a sustentabilidade das finanças públicas, através da consolidação orçamental, e da contenção ou redução da despesa pública e da dívida. Em segundo lugar, a estabilidade do sistema financeiro, através da desalavancagem do setor bancário e da manutenção da liquidez para financiamento da economia. Por fim, a competitividade e as reformas estruturais, através da liberalização do mercado de trabalho, dos mercados de serviços e de produtos e da redução dos custos de contexto, estimulando o crescimento económico orientado para os setores de bens e serviços transacionáveis (Rodrigues & Silva, 2015). Essencialmente, um terço dos aumentos de receitas públicas seria proveniente de aumentos na receita fiscal, sendo os restantes dois terços resultantes de cortes na despesa pública.

Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira

Cada um dos pilares basilares do programa de recuperação foi desdobrado em medidas de política, com metas quantificadas e objetivos qualitativos, de cujo

cumprimento dependia a libertação de tranches de financiamento. Porém, aquando da implementação do plano de recuperação, a Troika deparou-se com um número de situações que exigiram modificações e ajustes em tempo real. Motivos alheios ao FMI, relativos a chumbos do Tribunal Constitucional a determinados cortes da despesa pública, bem como desenvolvimentos políticos que tornaram inviável a desvalorização fiscal. Adicionalmente, a recessão em geral sentida na Zona Euro teve também influência significativa nas alterações efetuadas ao memorando. Se por um lado, existiam motivos alheios ao planeamento efetuado, por outro foram identificadas falhas no próprio programa de recuperação: a gravidade da recessão provocada pelo plano económico português foi seriamente subestimada, não tendo tido em consideração o estado da economia, nem a insensibilidade das políticas monetárias à crise portuguesa. Adicionalmente, as metas estabelecidas pelo FMI relativamente aos défices eram irrealistas, de tal modo que, os objetivos iniciais não foram atingidos em nenhum dos anos do programa. Por fim, alterações tiveram de ser postas em prática, na medida em que o plano original não considerou as necessidades de financiamento das empresas públicas e das parcerias público-privadas (Eichenbaum *et al*, 2016). As modificações resultantes dos fatores descritos conduziram a alterações na estrutura do plano de recuperação português, desviando o ajustamento fiscal dos cortes na despesa pública, em direção a subidas de impostos. Na prática, dois terços dos fundos acabaram por ser obtidos através de aumentos da carga fiscal, e um terço através de cortes na despesa.

Analisando o memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, assinado a 17 de maio de 2011, identificam-se os objetivos estabelecidos pela Troika nas principais vertentes da economia portuguesa.

A. Política Orçamental

As políticas de sustentabilidade das finanças públicas centraram-se essencialmente na redução do défice orçamental, tendo-se traduzido em medidas de suspensão dos programas de investimento público e de diminuição da despesa as suas rúbricas mais pesadas. Neste sentido, verificou-se o congelamento salarial e limitação das promoções no setor público, assim como cortes nas pensões. Relativamente às receitas fiscais, foram implementadas medidas no sentido de reduzir as deduções fiscais e os regimes especiais em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Em sede de IRS, verificaram-se também

reduções nos benefícios e deduções fiscais, nomeadamente nas relativas à compra de habitação, saúde e educação. Também o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) sofreu alterações, na medida em que determinadas categorias de bens e serviços transitaram para as taxas mais elevadas.

Tabela V: Evolução do Défice

(em % do PIB)

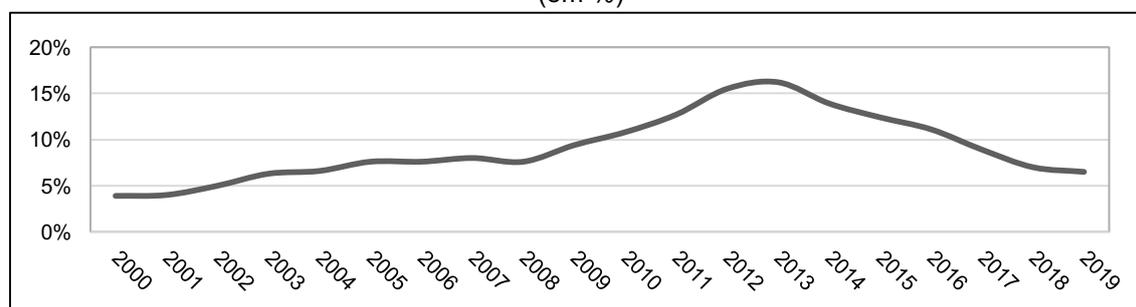
	2011	2012	2013	2014
Versão Inicial (Maio, 2011)	5,9%	4,5%	3,0%	2,3%
6ª Revisão (Janeiro, 2013)	-	-	4,5%	2,5%
7ª Revisão (Junho, 2013)	-	-	5,5%	4,0%
8ª e 9ª Revisão (Novembro, 2013)	-	-	5,9%	4,0%
Valores Realizados (Outubro, 2015 WEO)	7,4%	5,6%	4,8%	4,5%

Fonte: FMI, Base de Dados World Economic Outlook – Outubro 2015

Contudo, apesar das medidas implementadas, as metas inicialmente estabelecidas não foram cumpridas. Neste contexto, os objetivos da Troika eram claramente irrealistas, obrigando a revisões periódicas. Observando a *Tabela V*, verifica-se que em nenhum dos anos a economia portuguesa foi capaz de atingir as metas traçadas no plano de recuperação inicial.

Figura XXII: Taxa de Desemprego (2000-2019)

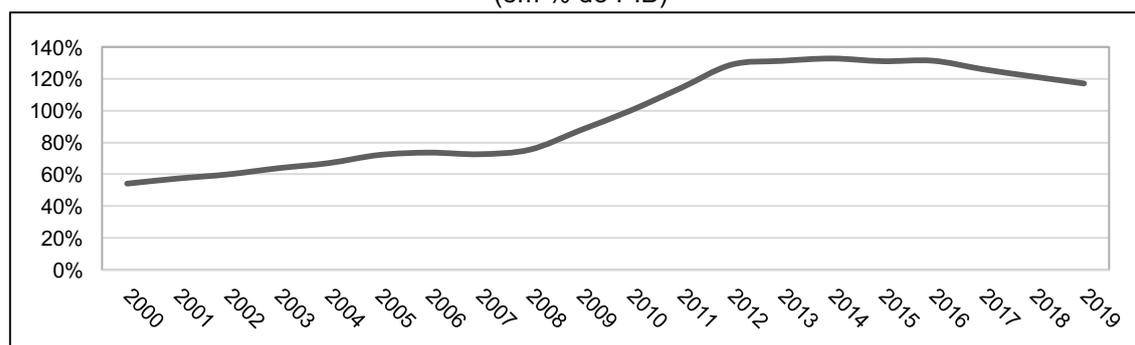
(em %)



Fonte: INE, Pordata

Na visão de Rodrigues & Silva (2015), o modelo de ação seguido pelo Governo correspondeu à concretização de uma estratégia assente na “austeridade expansionista”, ou seja, na ideia de que uma forte retração orçamental produziria efeitos rápidos na economia, conduzindo a uma recuperação sustentada do crescimento do produto. Contudo, nos moldes em que foi concretizado o esforço de consolidação acabou por ter efeitos negativos. Desde logo, registou-se uma combinação de períodos de recessão com estagnação económica, que não só tornaram rapidamente as previsões iniciais para o PIB demasiado otimistas, como provocaram um crescimento significativo do desemprego, assim como uma queda do emprego (*Figura XXII*).

Figura XXIII: Dívida Pública (2000-2019)
(em % do PIB)



Fonte: INE

Adicionalmente, assistiu-se ao aumento continuado da dívida pública, ultrapassando em 2013 o valor de 130% do PIB (*Figura XXIII*). Consideram os autores que num quadro económico bloqueado e sem perspetivas de crescimento, o aumento da dívida nos montantes em que ocorreu conduziu a uma trajetória de insustentabilidade.

B. Regulação e Supervisão do Setor Financeiro

O segundo pilar basilar do memorando de entendimento – políticas para a estabilização do sistema financeiro – configurou-se como sendo particularmente sensível à articulação entre dinâmicas nacionais e transformações da política europeia. Neste sentido, alterações ocorridas a nível europeu, em particular o novo papel do Banco Central Europeu, foi fundamental para o cumprimento das medidas previstas, ainda que os objetivos propostos tenham sido alcançados apenas parcialmente (Rodrigues & Silva, 2015).

Os objetivos relativos ao setor financeiro prenderam-se com a manutenção da liquidez e o apoio à desalavancagem do setor bancário, bem como o reforço da regulação e supervisão bancária. Neste sentido, consideram Eichenbaum *et al* (2016), que de forma a tentar resolver os problemas do setor financeiro português, o FMI confrontou-se com quatro desafios: efetuar a limpeza do balanço dos bancos, garantir a capitalização do setor bancário, reduzir o rácio de empréstimos para depósitos, e evitar o *credit crunch*. Segundo os autores, estes objetivos configuravam-se incompatíveis, pelo menos no curto prazo. Efetuar a limpeza dos balanços implicaria descartar empréstimos inadimplentes, o que conduziria a uma redução do capital do banco. Se os bancos assim o fizessem, teriam de aumentar o seu capital, ou reduzir o rácio de empréstimos para depósitos, de modo a restaurar os rácios de capital. Aumentar o capital seria difícil, na medida em que os

bancos portugueses tinham acesso limitado aos mercados de capital internacionais. De modo a reduzir os rácios de capital, os bancos poderiam cortar na dimensão dos portfólios de empréstimos, contudo, isto seria difícil no curto prazo, devido a compromissos pré-existentes.

C. Medidas Orçamentais Estruturais

No que respeita às reformas estruturais, foram propostas medidas com vista a melhorar a eficiência da administração pública, através da eliminação de redundâncias, simplificando procedimentos e reorganizando serviços, bem como a regulação da criação e do funcionamento de todas as entidades públicas. Adicionalmente, foi estabelecido o objetivo de melhorar o processo orçamental, assim como reforçar a gestão de riscos, a responsabilização, o reporte e a monitorização.

Aquando da preparação do programa de reformas estruturais, o FMI confrontou-se com três restrições (Eichenbaum *et al*, 2016). Primeiramente, fortes impedimentos políticos a certas medidas surgiram da oposição de determinados grupos afetados pelas mesmas, bem como pelo facto de que essas mesmas reformas teriam efeitos contracionistas no curto prazo. Em segundo lugar, o Governo detinha recursos técnicos limitados de modo a implementar as medidas de forma sensata, judiciosa e oportuna. Por último, o prazo de três anos colocava um sério limite ao tempo disponível para implementar um amplo e complexo programa de reformas. Neste sentido, e à luz destas restrições, o FMI teve de optar entre implementar um conjunto reduzido de reformas importantes, ou procurar estabelecer um programa mais amplo. Segundo o relatório *Guidelines on Conditionality* (FMI, 2002), o Fundo Monetário Internacional tem preferência por programas parcimoniosos, focados nos efeitos macroeconómicos. Contudo, no caso português, a Troika optou por um pacote de medidas ambicioso e amplo, que foi além do recomendado foco no critério macroeconómico.

De acordo com Rodrigues & Silva (2015), na área das políticas para a competitividade e reformas estruturais, verificou-se uma diversidade de situações. O Governo empreendeu reformas, sobretudo nas políticas de regulação e de liberalização dos mercados, em alguns casos, nos termos previstos no memorando de entendimento e dando continuidade a políticas que vinham sendo seguidas (e.g. regimes de arrendamento de habitação e política do medicamento); noutros casos,

as reformas ficaram muito aquém do inicialmente previsto (e.g. reorganização administrativa do território); ainda noutros casos, as reformas lançadas não estavam sequer previstas (e.g. políticas de pensões) ou foram muito além do que estava inicialmente definido (e.g. reforma do mercado de trabalho).

Consequências do Programa de Assistência Económica e Financeira

Na interpretação de Rodrigues & Silva (2015), a avaliação dos impactos decorrentes do programa de ajustamento é globalmente negativa. De forma a justificar a esta conclusão, os autores empregam quatro argumentos. Primeiramente, sublinha-se o impacto na economia, com a diminuição do rendimento das famílias, a ausência de crédito, a quebra no investimento público e privado, e a perda de confiança dos agentes económico. Em segundo, o impacto no emprego, com a diminuição do emprego e a perda de postos de trabalho, o crescimento do desemprego e o aumento da emigração, assim como o agravamento do saldo migratório negativo. Em terceiro, o aumento das desigualdades e das situações de pobreza, mas também a degradação das condições de vida da classe média. Por fim, o impacto negativo de aumento do risco de afastamento da trajetória de aproximação aos países desenvolvidos, sobretudo nas áreas de desenvolvimento científico e da melhoria dos níveis de qualificação da população.

Por outro lado, Silva, Caldas & Almeida (2015), fazem a sua apreciação do resgate português à luz dos objetivos do FMI. Nesta ótica, os resultados são avaliados em três dimensões: o impacto no crescimento, emprego e competitividade; o impacto no défice orçamental e evolução da dívida pública; a desalavancagem da banca e concessão de crédito. O programa de ajustamento teve um impacto recessivo que ultrapassou em muito as expectativas dos seus autores. Neste sentido, os desvios observados quanto à profundidade da recessão são atribuíveis sobretudo ao facto da compressão do consumo privado ter ultrapassado as expectativas.

Terminado o programa, o Governo português reclama sucesso. Porém, os autores consideram que o plano de resgate se limitou a produzir um ajustamento do equilíbrio externo, a nível de balança corrente, à custa de uma acentuação do desequilíbrio interno (emprego e nível de atividade). Os autores argumentam ainda que o programa conteve o crescimento da dívida externa, tendo substituído dívida

externa bancária por dívida externa pública, “deixando atrás de si um rasto de falências de empresas e famílias, com sobreviventes tão ou mais endividados que no início do processo” (Silva *et al*, 2015:19). Neste sentido, e em última análise, nenhum dos problemas da economia portuguesa diagnosticados pelo FMI – fraca competitividade, défices orçamentais insustentáveis e elevado endividamento do setor financeiro e empresarial – foi resolvido.

2.2.3. Comparação: 1929 e 2008

A comparação entre a Grande Depressão e a Crise de 2008 é inevitável. Contudo, autores como Bresser-Pereira (2009) defendem que os dois fenómenos não são diretamente comparáveis. Avaliando indicadores empíricos de forma a fazer o paralelo entre as duas crises, verifica-se que em 1929, o PIB real americano remontava a cerca de 1.109 biliões de dólares, tendo caído para os 0.817 biliões de dólares em 1933. Comparativamente, em 2008 o PIB real americano registava um valor de 15.605 biliões de dólares, reduzindo para 15.209 biliões de euros em 2009. Ou seja, o valor do PIB em 2008 era cerca de 14 vezes superior ao registado em 1929¹³.

Adicionalmente, a criação de sistemas sociais como pensões, rendimento mínimo e sistema de saúde pública (inexistentes em 1929) representam uma significativa salvaguarda contra a pobreza e a fome que fustigaram as classes mais afetadas pela Grande Depressão (Aiginger, 2009). Este autor refere ainda que até mesmo os valores das ações caíram de forma mais dramática durante a Crise de 1929, tendo sofrido um colapso de 82% entre 1929 e 1932, ao passo que entre 2007 e 2009 a queda foi na ordem dos 50%. Desta foram, e tendo em conta os principais marcadores macroeconómicos, é consensual que a gravidade da Crise de 2008 não é comparável com a Grande Depressão.

¹³ Fonte: *Bureau of Economic Analysis*

2.3. Pandemias e seu Impacto na Economia

“Os impactos de surtos de doenças na saúde, economia e a nível social são persistentes e múltiplos” (Osewe, 2017:794).

Nas palavras deste autor, o último surto de dimensão considerável – o vírus do Ébola entre 2013 e 2016 na África Ocidental – demonstrou o alcance que o custo de uma pandemia pode ter. Para além do custo de vidas humanas, países como a Guiné, Libéria e Serra Leoa perderam algo como 2.2 mil milhões de dólares do PIB durante o combate à doença. Esta perda económica ameaçou a estabilidade macroeconómica, a alimentação, o desenvolvimento de capital humano, bem como o crescimento do setor privado na região. Segundo Osewe (2017), vários foram os estudos que avaliaram as falhas sistémicas na resposta ao Ébola, revelando que apenas um terço de todos os países do mundo têm capacidade de prevenir, detetar e responder a emergências de saúde pública. Adicionalmente, os estudos revelam ainda, entre outros, problemas de financiamento para a preparação de pandemias, rigidez dos instrumentos de resposta de emergência, e lentidão e custos elevados na entrega de ajuda.

De modo a auxiliar os países compreender melhor as suas próprias lacunas de capacidade na preparação e resposta a eventuais pandemias, a *World Health Organization* estabeleceu em 2016 um processo de avaliação da capacidade de cada país de, segundo o Regulamento Internacional de Saúde¹⁴, prevenir, detetar e responder rapidamente a ameaças à saúde pública (Osewe, 2017).

2.3.1. Pandemia da Gripe Espanhola

2.3.1.1. Introdução

Até 2020, não havia memória de uma pandemia de dimensão global desde o longínquo ano de 1918, com aquela que ficou conhecida como a “Gripe Espanhola”. Cerca de 100 anos depois, é consensual que o vírus não foi teve origem em Espanha, sendo que autores como (Oxford, Sefton, Jackson, Innes, Daniels, & Johnson, 2002) acreditam que a pandemia teve início nos campos do Exército Britânico no continente europeu entre 1916 e 1917. Porém, é

¹⁴ *International Health Regulations (2005)*

consensualmente aceite que a nomenclatura se deve ao facto de Espanha ter mantido a neutralidade neutro durante a Primeira Guerra Mundial, beneficiando de maior liberdade de imprensa que os países aliados e a Alemanha, tendo noticiado inicialmente o aparecimento da doença, acabando por conduzir ao equívoco relativamente à origem do vírus (Trilla, Trilla, & Daer, 2008).

A Gripe Espanhola fez-se sentir em três vagas principais, tendo a primeira surgido na Primavera de 1918, a segunda, e mais mortal, entre setembro de 1918 e fevereiro de 1919, e a terceira durante o final do ano de 1919. Em alguns países foi ainda vivida uma quarta vaga durante 1920.

2.3.1.2. Consequências da Gripe Espanhola

Segundo a pesquisa de Barro & Ursúa (2008), os três principais desastres macroeconómicos desde 1870 foram a Segunda Guerra Mundial, A Grande Depressão dos anos 30, e a Primeira Guerra Mundial¹⁵. Neste sentido, Barro *et al* (2020) argumentam que a Gripe Espanhola poderá ter sido o seguinte mais importante choque macroeconómico vivido globalmente. Não obstante esta análise, o facto de a pandemia ter ocorrido em simultâneo com a Guerra, torna mais complexa a avaliação dos seus efeitos na economia em separado dos efeitos causados pelo conflito internacional.

A coincidência das duas vagas iniciais da pandemia com o ano final da Primeira Guerra Mundial contribuiu para o alastramento da infeção, graças aos ajuntamentos de tropas e as viagens dos militares entre países. Segundo (Barro, Ursúa, & Weng, 2020), uma característica pouco usual desta doença, foi o facto de representar uma elevada taxa de mortalidade entre jovens adultos sem historial de condições de saúde pré-existentes. Este facto é significativo, na medida em que esta característica tem influência direta na magnitude dos efeitos económicos sentidos durante a Gripe Espanhola, em comparação com outras pandemias onde a doença afeta maioritariamente os idosos e os muitos jovens. Neste contexto, a Gripe Espanhola causou a perda de cerca de 40 milhões em todo o mundo, valor este que corresponde a 2,1% da população mundial à data.

¹⁵ A pesquisa de Barro & Ursúa (2008) define de “desastre macroeconómico” como uma quebra de 10% ou mais no PIB real per capita ou no consumo real per capita em um ou mais anos adjacentes.

2.3.1.3. Implicações para a Pandemia Covid-19

Os valores resultantes da pandemia causada pela Gripe Espanhola deverão ser interpretados como o cenário mais negro da pandemia Covid-19 (Barro *et al*, 2020). Uma taxa de mortalidade de 2,1% representaria, nos dias de hoje, algo como 150 milhões de mortes, sendo que, uma perda de vidas desta magnitude traduzir-se-ia em decréscimos do PIB, em média, de 6%, bem como quebras no consumo de cerca de 8%. Nas palavras de Barro *et al* (2020), uma quebra tão significativa colocaria a pandemia Covid-19 no mesmo patamar que a recessão causada pela Crise de 2008.

Contudo, estes autores argumentam que a probabilidade da crise provocada pela Covid-19 se aproximar da que adveio da Gripe Espanhola é remota, tendo em conta os avanços a nível de sistemas de saúde pública e as medidas postas em prática para mitigar os contágios.

2.3.2. Pandemia Covid-19

2.3.2.1. Incerteza Económica Causada pela Covid-19

Na visão de Baker, Bloom, Davis, & Terry (2020), a incerteza configura-se como uma das principais consequências da crise provocada pela Covid-19. Nas suas palavras, “A pandemia da Covid-19 despoletou um enorme pico de incerteza. As principais incertezas rodeiam quase todos os aspetos”. Desde o grau de infecciosidade e letalidade do vírus, até ao impacto da crise sanitária na sobrevivência e formação de negócios, passando por questões como a persistência das alterações dos padrões de consumo ou a velocidade de recuperação económica pós-pandemia, são muitas as questões que não têm ainda uma resposta definitiva. Certo é, apenas, que existem mais perguntas do que respostas, sendo que os esforços a nível de investigação estão a ser conduzidos no sentido de fornecer clareza à análise da pandemia Covid-19, em todas as suas vertentes.

Porém, a análise dos efeitos macroeconómicos da pandemia manifesta certos desafios de difícil ultrapassagem. A crise causada pela Covid-19 é caracterizada por manifestar uma erupção e desenvolvimento de uma velocidade tremenda. Tendo os EUA como exemplo: em fevereiro de 2020 o nível de desemprego situava-se no mais baixo valor dos últimos 67 anos; passadas apenas seis semanas, cerca de dez milhões de americanos entraram com pedidos de

desemprego, sendo que milhões de empregos foram perdidos sem que tenha sido efetuados pedidos. Neste sentido, consideram Baker *et al*, (2020), que métodos de avaliação baseados em análises estatísticas viradas para o passado, assim como dados históricos, dificilmente representarão medidas eficazes para avaliar e antecipar efeitos futuros.

De forma a analisar a incerteza económica promovida pela Covid-19, Baker *et al* (2020) sugerem cinco medidas distintas, todas elas baseadas em métodos em tempo real e virados para o futuro. Em suma, são eles:

-*A volatilidade do mercado mobiliário*: disponível em tempo real, pode ser calculada com base em períodos de tempo reduzidos, refletindo assim mudanças abruptas em circunstâncias económicas;

-*Medidas baseadas em jornais*: incluindo, por exemplo, *Economic Policy Uncertainty Indices*¹⁶. Este índice diário reflete a frequência de artigos de jornal com um ou mais termos sobre “economia”, “políticas” e “incerteza”;

-*Inquéritos de expectativas empresariais*: incluindo, por exemplo, o painel mensal norte-americano *Survey of Business Uncertainty*, e o painel mensal britânico *Decision Maker Panel*¹⁷. Estes inquéritos contêm distribuições probabilísticas sobre o futuro de cada empresa no que diz respeito ao crescimento de faturação futura no período de um ano. Agregando os valores referentes a cada uma das empresas analisadas, obtém-se uma medida de incerteza subjetiva acerca do crescimento da faturação das empresas;

-*Forecaster Disagreement*: incluindo a dispersão de previsões pontuais acerca de resultados macroeconómicos entre os participantes no *Survey of Professional Forecasters*¹⁸;

-*Modelos de séries temporais estatísticas*: podem ser empregues de forma a gerar medidas temporais da volatilidade prevista e volatilidade verificada em relação ao crescimento do PIB, à produção industrial, o emprego, o comércio, e outras medidas padrão.

¹⁶ Disponível em www.policyuncertainty.com

¹⁷ Disponíveis, respetivamente, em www.frbatlanta.org/research/surveys/business-uncertainty e <http://decisionmakerpanel.com/>

¹⁸ Ver <https://www.philadelphiafed.org/research-and-data/real-time-center/survey-of-professional-forecasters>

2.3.2.2. O Impacto da Covid-19

Para além dos evidentes impactos da Covid-19 na saúde, as enormes repercussões económicas que advêm da pandemia são tão, se não mais, significativas. Segundo Goodell (2020), ao contrário de desastres como uma guerra nuclear, onde não há hipótese de sobrevivência, e por isso não há custos associados, ou as mudanças climáticas, que se verificam a um ritmo muito lento, ou ainda desastres localizados que acabam por afetar os mercados internacionais, a Covid-19 provoca impactos destrutivos diretos a nível económico, vividos em todo o mundo, em tempo real. Empresas de todo o mundo e de variadas dimensões, dependentes de *inputs* provenientes da China, começaram a sentir contrações na sua produção, em resultado da desaceleração da indústria chinesa em virtude da pandemia. A limitação dos meios de transporte e os constrangimentos nas deslocações entre países contribuíram ainda mais para abrandar as atividades económicas a nível global. Adicionalmente, e talvez o fator mais significativo, ondas de pânico entre os consumidores e empresas provocaram uma distorção nos padrões de consumo, criando assim anomalias de mercado (McKibbin e Fernando, 2020).

Neste sentido, Boone (2020) considera que a pandemia afeta a economia através de três canais principais: A oferta, a procura, e a confiança.

-No que diz respeito à *oferta*, a pandemia condiciona de forma significativa as cadeias de produção a nível global, através do encerramento de fábricas, e cortes em diversos setores de atividade.

-A *procura* é afetada, na medida em que o turismo e as viagens são fortemente condicionados, bem como a procura por serviços de lazer e entretenimento.

-Por fim, a *confiança* é abalada em virtude da incerteza, que reduz o consumo e desencoraja o investimento.

De modo a analisar o impacto da Covid-19 na economia, é necessário compreender a duração das perturbações causadas pelo vírus na economia. Neste sentido, uma recessão pode apresentar diferentes formas, consoante o nível de quebra sofrida, assim como o ritmo de recuperação apresentado. Segundo Rodeck (2020), uma recessão pode tomar quatro formas distintas, sendo elas: “V”, “U”, “W” ou “L”. Uma recessão em forma de “V” é caracterizada por uma quebra económica

abrupta, seguida por uma recuperação rápida, e configura aquele que seria o melhor cenário possível para a crise económica resultante da pandemia Covid-19. Contrariamente ao cenário anterior, uma recessão em forma de “U” caracteriza-se por existir um longo período entre a quebra e a recuperação económica. O intervalo de fraco crescimento económico pode durar vários meses, ou mesmo anos, antes que se inicie a fase de recuperação, sendo por isto um cenário menos positivo. A seguir aos dois primeiros, e mais comuns, cenários, surge a recessão em forma de “W”, caracterizada por uma recuperação rápida seguida por uma segunda quebra na economia. Por fim, o pior cenário possível, uma recessão em forma de “L”, caracterizada por uma quebra prolongada. Neste cenário, o crescimento económico sofre uma quebra da qual poderá demorar anos até recuperar totalmente.

Na visão de Beck (2020:75), “a Covid-19 é o típico exemplo de um choque em que cada país terá dificuldade em lidar sozinho”, e por este motivo, representará um “teste histórico para a União Europeia e para a Zona Euro, não só a nível de políticas económicas, mas também em termos de significância política e de enviar um sinal de relevância e força aos seus cidadãos”. Num cenário mais adverso, a pandemia da Covid-19 poderá ter sérias repercussões no sistema financeiro.

2.3.2.3. Medidas de Resposta (Segundo o FMI)

A pandemia causada pela Covid-19 testará os sistemas de gestão das finanças públicas de diversas formas. Segundo Saxena & Stone (2020), os principais desafios deverão surgir com: a reavaliação da necessidade de políticas fiscais e da identificação de recursos financeiros adicionais; ao garantir a existência de fundos a tempo de serem utilizados; ao efetuar, de forma transparente, o rastreamento, contabilização e reporte dos recursos empregues na resposta de emergência; e ao assegurar a continuidade dos negócios quando confrontados com a ausência de pessoal.

Os sistemas de saúde – públicos e privados – estão a ser confrontados com uma pressão sem precedentes, e os governos devem atender a estas pressões de forma a providenciar apoio fiscal como resposta ao desenrolar de uma crise económica. De modo a responder de forma eficiente à pandemia, os sistemas de gestão das finanças públicas deverão:

- Garantir os serviços de saúde de emergência; adquirir provisões e equipamentos; pôr em ordem os recursos humanos necessários para monitorizar, conter e mitigar os surtos;
- Providenciar continuamente os serviços públicos essenciais;
- Implementar novas medidas fiscais de modo a auxiliar empresários e cidadãos que passam por maiores dificuldades económicas;
- Garantir o funcionamento dos serviços de gestão das finanças públicas não obstante as falhas de pessoal.

De modo a lidar com despesas adicionais provadas pela reposta à pandemia, os ministérios das finanças deverão identificar os mecanismos de resposta à sua disposição. Na visão de Saxena & Stone (2020), a maioria dos países terá ao seu dispor uma ou mais das seguintes ferramentas:

- Apropriações de contingência* dentro do orçamento aprovado. Devem, não só ser utilizados de forma transparente, como devem ser estabelecidas de forma clara as prioridades a nível da exigência de provisões contingenciais, de modo a garantir que os fundos permaneçam desimpedidos para que possam realizar as exigências prioritárias.
- Provisões de gastos de emergência* permitem, em determinadas circunstâncias, gastos que excedam aquilo que está definido em orçamento. Esta ferramenta autoriza ainda que os gastos continuem a ser realizados quando não for possível passar o orçamento anual.
- Repriorizar as despesas através de realocações e transferências* pode criar espaço suficiente para acomodar requisitos adicionais. Estas operações devem ser realizadas de forma transparente, dentro da estrutura legal existente.
- Orçamentos suplementares* podem ser necessários, caso novos requisitos a nível de provisões sejam necessários, e não possam ser acomodados pelo atual orçamento.
- Concessões externas* específicas para o setor em questão ou para respostas de emergência, podem ser exploradas.

Com vista a dar uma resposta eficaz à emergência vivida, devem ser estabelecidos mecanismos institucionais de gestão de finanças públicas. Na opinião de Saxena & Stone (2020), estes mecanismos deverão passar por:

-Repriorizar despesas: Dada a necessidade de garantir serviços essenciais e o sistema de saúde durante a pandemia, os governos devem estimar as necessidades de recursos para que seja possível responder às emergências, identificando, adicionalmente, os gastos de baixa prioridade que poderão ser reduzidos de forma a criar espaço para as despesas prioritárias.

-Garantir liquidez, recalibrando requisitos de dívida e de dinheiro: A manutenção da liquidez é fundamental, mesmo quando existem poupanças disponíveis dentro do orçamento, uma vez que a resposta à pandemia poderá requerer o desembolso de dinheiro no curto-prazo. As instituições responsáveis deverão planejar o aumento de necessidades financeiras e de liquidez de forma atempada.

-Garantir execução oportuna dos fundos: Uma execução orçamental robusta garantirá que os recursos estarão disponíveis para ser distribuídos de forma oportuna e eficiente. Os procedimentos prioritários deverão ser articulados de forma clara, de modo a garantir de forma oportuna o lançamento dos fundos orçamentais e o processamento das reivindicações.

-Rastreamento e reporte das medidas de resposta à emergência: É fundamental estabelecer mecanismos transparentes de rastreamento, contabilidade e reporte das medidas de emergência, de modo a garantir que tanto os legisladores como o público tenham acesso oportuno a informação compreensiva e clara acerca das políticas adotadas.

-Garantir a continuidade dos negócios: Os governos devem garantir a preparação de planos de continuidade com vista a lidar com ausências de larga escala de pessoal, causadas pelo facto de adoecerem, ou por outros constrangimentos causados pelo vírus.

-Preparar flexibilidade política adicional: Os gestores de sistemas de de finanças públicas devem preparar-se para a necessidade de medidas fiscais com o objetivo de apoiar a atividade económica.

2.3.2.4. A Governabilidade e a Covid-19

A epidemia da Covid-19 produziu ondas de choque socioeconómicas em todo o globo, e, por conseguinte, agitou transversalmente todos os níveis das instituições governamentais, desde o comércio à saúde e mudanças climáticas. (Levy, 2020). Para além dos efeitos imediatamente identificáveis, uma possível

consequência da pandemia poder-se-á verificar a nível das tendências de governança. As principais tendências prendem-se com:

Crescimento do Nacionalismo Económico

Nas palavras de Levy (2020), a pandemia tem vindo a revelar a vulnerabilidade e dependência mútua entre países, assim como a necessidade de esforços de coordenação nacional e global em resposta à crise de saúde vivida. Na visão deste autor, a Covid-19 reforçou rapidamente o ressurgimento de poder dos Estados, enfraquecendo as instituições multilaterais. Levy (2020) vai mais longe, afirmando que a pandemia provocou, na sua fase inicial, o colapso de qualquer aparência de cooperação internacional. De modo a justificar tal afirmação, o autor argumenta que as autoridades nacionais rapidamente se moveram no sentido de fechar as fronteiras, e procuraram assegurar o abastecimento de equipamento médico, restringindo as exportações, empregando as empresas multinacionais de forma a desviar os suprimentos para os mercados locais.

O Crescimento do Populismo Autoritário

Segundo Levy (2020), a fonte desta mudança tem sido objeto de discussão, e admite-se que possa ser resultado de um ressentimento económico daqueles que se sente “deixados para trás” pela globalização, ou, por outro lado, seja consequência da repercussão cultural contra a perceção de uma erosão da identidade nacional. Facto é, que a Covid-19 acentuou a divisão entre os dois grupos: de um lado os mais liberais, do outro os mais conservadores.

Em suma, a ocorrência da pandemia causada pela Covid-19 tem revelado a fragilidade das instituições governamentais, bem como a limitação do poder e da autoridade, quando confrontados com crises de grande dimensão. Uma conclusão preocupante a retirar, é o facto de que apenas se verificam respostas governamentais significativas, quando existem ameaças iminentes e tangíveis, e mesmo nesse cenário, as mudanças operadas tendem a ser inconsistentes e difíceis de sustentar no longo prazo (Levy, 2020).

2.3.2.5. A Covid-19 e a Economia Portuguesa

A. Situação Pré-pandemia

Evolução de 2019

Em Portugal, a economia registou uma desaceleração durante o ano de 2019, ainda que mantendo um ritmo de crescimento superior ao da média da área

do euro. Deste modo, em 2019 o PIB cresceu 2,2%, registo este que configura um decréscimo de 0,6 pontos percentuais (p.p.) face a 2018, que por sua vez já tinha contabilizado um registo 0,7 p.p. inferior ao de 2017 (*Tabela VI*). A desaceleração da economia é essencialmente explicada pelo menor ritmo de crescimento das exportações, cujo peso no PIB vinha a apresentar uma tendência de aumento. Apesar do abrandamento, importa salientar o bom desempenho das finanças públicas, que atingiram em 2019, um excedente de 0,1% do PIB.

Tabela VI: Principais Indicadores de Evolução Económica

	2016	2017	2018	2019
PIB (Taxa de Crescimento em Volume)	2,0	3,5	2,8	2,2
Taxa de Desemprego	11,1	8,9	7,0	6,5
Saldo da Balança Corrente e de Capital (% PIB)	1,5	1,8	1,2	1,0
Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento (% PIB):				
- Setor Privado	3,5	2,8	1,6	0,9
- Administrações Públicas	-1,9	-0,9	-0,3	0,1
- Total da Economia	1,5	1,8	1,2	1,0

Fonte: INE, Relatório Orçamento de Estado 2021

Também o mercado de trabalho português registou uma dinâmica positiva, caracterizada pelo crescimento moderado do emprego bem como pela redução da taxa de desemprego, que se situou 0,5 p.p. abaixo de 2018.

Projeção para 2020

Com base neste comportamento, e analisando o Orçamento de Estado para 2020, identificam-se os prognósticos e metas a atingir, de forma a efetuar uma comparação com os resultados reais. Neste sentido, as projeções efetuadas pelas instituições internacionais apontavam para uma aceleração da atividade económica mundial, sendo que a Comissão Europeia previa para 2020 um crescimento de 3% do PIB mundial (melhoria de 0,1 p.p. face a 2019), assentando numa melhoria das economias emergentes, com exceção da China, antevendo que o conjunto das economias avançadas continuasse numa tendência de aumento contido.

No que respeita a Portugal, esperava-se que em 2020 a economia portuguesa continuasse em rota de crescimento pelo sétimo ano consecutivo, prevendo-se um crescimento real do PIB de 1,9%. Era ainda estimado que o mercado de trabalho mantivesse a tendência de evolução positiva, sendo esperada a continuação do crescimento do emprego e o prolongamento da trajetória

descendente da taxa de desemprego, que deveria diminuir para 6,1% após se ter cifrado nos 6,4% em 2019.

Evolução de 2020 (Pré-Pandemia)

Nos dois primeiros meses de 2020, antes do surto de Covid-19 ser registado em Portugal, a economia e finanças públicas situavam-se num patamar positivo, configurando uma situação de exceção relativamente a anos anteriores. Neste sentido, foi alcançado um triplo equilíbrio, no que respeita ao:

- Equilíbrio das contas, com excedente orçamental, excedente externo, e crescimento da economia e do emprego;
- Redução acentuada dos rácios de dívida pública e externa;
- Melhoria das condições de financiamento.

A. Impacto da Pandemia

Atualização da Projeção para 2020

Com o despoletar da pandemia à escala global, tornou-se imperativo reajustar as projeções macroeconómicas e orçamentais elaboradas para o ano de 2020. Neste sentido, perspetivou-se que a atividade económica mundial sofreria uma quebra de cerca de 3,5%, sendo que no que diz respeito à área do euro era expectável um decréscimo da produtividade de cerca de 7,7%.

Relativamente a Portugal, as previsões atualizadas no Orçamento Suplementar apontavam para uma forte contração da economia, expressa numa quebra real de 6,9% do PIB, sendo esperado que o impacto ocorresse principalmente no segundo trimestre do ano. Quanto ao mercado de trabalho nacional, projetava-se uma redução de 3,9% no emprego, sendo estimado que a taxa de desemprego ascendesse aos 9,6%. Mais ainda, existia a convicção de que a redução do emprego seria significativamente inferior à quebra do PIB, como consequência da diminuição da produtividade aparente do trabalho de 3,1%.

Evolução de 2020 (Pós-Pandemia)

Com o despoletar da crise pandémica, começa a formar-se um cenário de crise global, tendo a atividade económica mundial registado uma quebra acentuada em 2020. Após uma década de crescimento (em média 3,7% entre 2010 e 2019), o PIB mundial deverá sofrer uma redução, segundo a OCDE, de cerca de 4,2%. As medidas de contenção da Covid-19 tiveram como consequência uma forte quebra

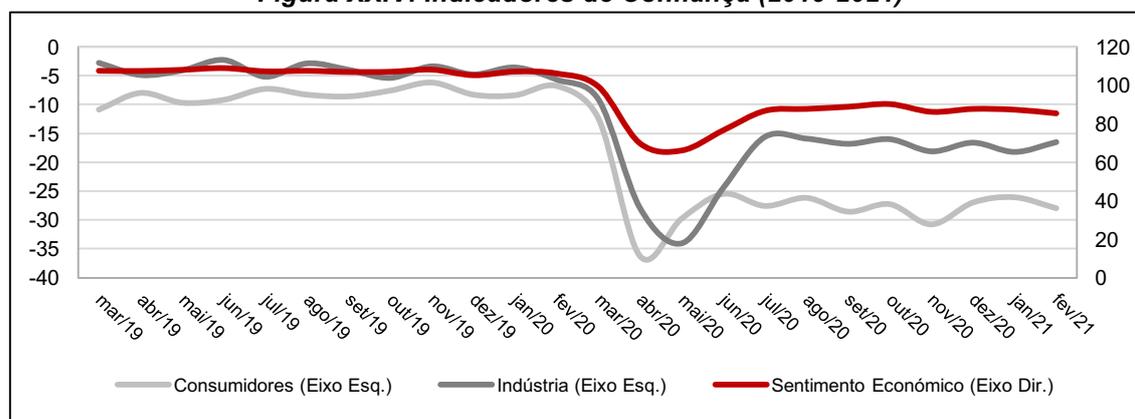
do produto e comércio mundiais durante o segundo semestre de 2020. Neste sentido, durante este período, o PIB do G20 registou uma contração em volume de 9,1%, face a período homólogo, que se traduziu numa quebra de 5,4% no primeiro semestre. Esta contração teve um carácter global, afetando todos os países com exceção da China, que demonstrou rapidamente sinais de recuperação. Por outro lado, o comércio mundial de mercadorias diminuiu de forma abrupta, com destaque para uma evolução particularmente negativa nas economias avançadas. Em consequência da diminuição da atividade económica, verificou-se uma deterioração do mercado de trabalho. No contexto da forte quebra na atividade económica mundial e da retração da procura interna, em conjunto com o aumento da incerteza relativamente às perspetivas económicas e de emprego, observa-se uma quebra do PIB da área do euro de cerca de 6,8%¹⁹, após um crescimento médio de 1,8% entre 2014 e 2019. A crise socioeconómica provocada pela pandemia conduziu a que diversos governos e bancos centrais implementassem, para além das medidas de controlo sanitário e resposta dos sistemas de saúde, um conjunto de medidas temporárias de apoio público destinadas às empresas, famílias e setor bancário, de modo a mitigar os efeitos económicos e financeiros. Neste contexto, a política orçamental da generalidade das economias avançadas tornou-se expansionista, procurando fomentar uma recuperação rápida, à custa de agravamentos dos desequilíbrios orçamentais e aumento do endividamento público. Dada a dimensão do choque económico e social provocado pela pandemia da Covid-19, o Conselho Europeu aprovou um plano de recuperação europeu com um fundo de 750 mil milhões de euros (5,4% do PIB da UE) financiado pela emissão de dívida conjunta da UE com vista a apoiar as economias europeias.

Recorrendo ao Relatório do Orçamento de Estado para 2021, de forma a analisar o a situação portuguesa, identifica-se um amplo choque macroeconómico na economia, sendo que a evolução da atividade económica em Portugal fica marcada pelos efeitos adversos da pandemia na procura e na oferta, efeitos estes que interagem entre si, acabando por se amplificar, refletindo-se numa forte contração do PIB (9,4%) durante a primeira metade de 2020, sendo a quebra na atividade económica mais intensa durante o segundo trimestre, registando-se uma

¹⁹ Fonte: Eurostat

queda histórica de 16,3% do PIB. Este comportamento concluiu numa quebra histórica do PIB português em 2020, cifrando-se em 7,6%²⁰ (0,8 p.p. superior ao registo da área do euro). As medidas de política de estabilização de proteção das empresas, emprego e rendimentos, em resposta aos efeitos da pandemia adotadas pelo Governo estão enquadradas numa ampla estratégia coordenada a nível europeu. Neste sentido, as instituições europeias, em conjunto com os Estados-membros têm vindo a adotar um vasto leque de medidas com o objetivo de atenuar os efeitos negativos da pandemia na economia e na sociedade. No plano interno, o Governo adotou um conjunto de medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia, com vista ao reforço da proteção social, salvaguarda do rendimento dos trabalhadores e manutenção da liquidez das empresas.

Figura XXIV: Indicadores de Confiança (2019-2021)



Fonte: Banco de Portugal

Para a contração do PIB registada em 2020, a procura interna apresentou um contributo negativo expressivo (-4,6 p.p. comparativamente com +2,8 p.p. em 2019)²¹, devido, essencialmente, à contração do consumo privado (-6,8%²²). A procura externa líquida acentuou o contributo negativo em 2020 refletindo sobretudo a diminuição sem precedente das exportações (-20,1%²³). Estes indicadores refletem os efeitos, tanto do lado da procura como da oferta, que conjugados conduziram os níveis de confiança dos agentes económicos e mínimos

²⁰ Fonte: INE

²¹ Fonte: INE

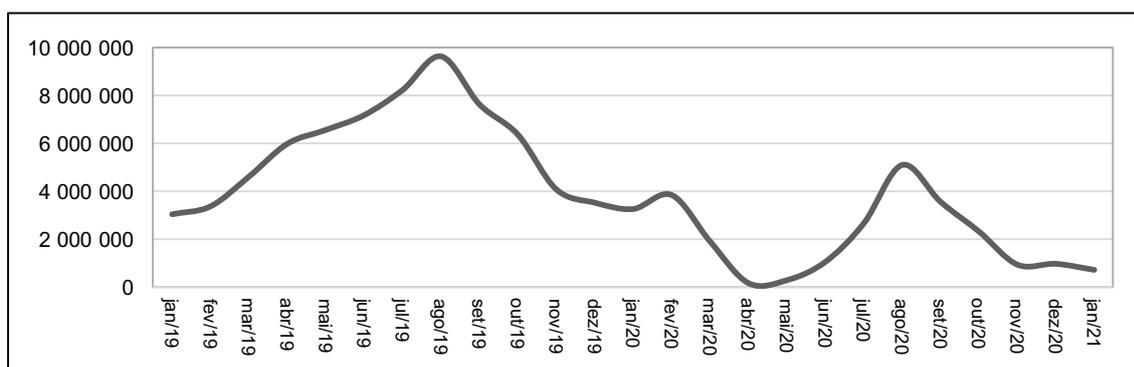
²² Fonte: Banco de Portugal

²³ Fonte: Banco de Portugal

históricos nos meses de abril e maio (*Figura XXIV*), que, através do progressivo levantamento das medidas de confinamento registaram melhorias.

A evolução igualmente negativa da procura externa líquida refletiu o impacto da pandemia nas cadeias de valor globais de bens e no comércio de serviços, particularmente transportes e turismo, mais afetadas devido às restrições de circulação. Apesar da recuperação do turismo entre junho e agosto, a evolução deste indicador refletiu variações homólogas negativas e acentuadas das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico. Em agosto de 2020, o número de dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico atingiu o seu valor mais elevado, contudo, permaneceu particularmente baixo (correspondendo a cerca de 50% de agosto de 2019), embora superior à registada nos meses anteriores (*Figura XXV*).

Figura XXV: Evolução das Dormidas nos Estab. de Alojamento Turísticos (2019-2021)²⁴



Projeção para 2021

Apesar do grau de incerteza associada, as projeções das instituições internacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE e Banco Central Europeu - BCE) apontam para uma recuperação da atividade económica mundial em 2021. Neste sentido, prevê-se que o PIB mundial cresça 5%, recuperando totalmente a quebra de 4,2% registada em 2020. Esta tendência deverá ver-se estendida à generalidade das economias avançadas e dos países emergentes, porém, a natureza imprevisível da pandemia de Covid-19 poderá obrigar a mais medidas de restrição e confinamento, que poderão condicionar o ritmo de recuperação económica.

²⁴ Fonte: INE

Relativamente a Portugal, é esperada uma recuperação da economia em 2021, sendo que as previsões mais recentes da Comissão Europeia apontam para um crescimento real do PIB português de 4,1% em 2021, acelerando para 4,3% em 2022. Relativamente ao mercado de trabalho nacional, é esperado um crescimento do emprego em 1% após o decréscimo de 3,8% em 2020. Adicionalmente, o Governo estima que a taxa de desemprego rondará os 8,2%, contudo, a previsão do Banco de Portugal é de que este valor será mais próximo dos 8,8%, sendo que a OCDE vai ainda mais longe, apontando para um crescimento de 9,5%.

2.4. Considerações Finais

Analisada a literatura relativa às crises financeiras e económica, bem como as especificidades das crises pandémicas e seus impactos conhecidos na economia, estão reunidas as condições para proceder à apresentação da parte empírica deste trabalho, tendo em consideração as noções teóricas até aqui apresentadas.

A crise causada pela pandemia da Covid-19 configura um acontecimento sem paralelo histórico, e por este motivo difícil de comparar com as crises do passado. Neste sentido, importa referir que a situação pandémica resultante da Covid-19 é uma situação em constante desenvolvimento, e por esse motivo, nova literatura sobre o tema continua a ser publicada. Desta forma, e com a constante atualização dos dados existentes sobre o assunto, poderão vir a ser considerados impactos até agora não observáveis, quer a nível epidemiológico, económico, ou ainda no que respeita à governabilidade.

3. Metodologia

Tendo estabelecido os conceitos e pressupostos teóricos, apresenta-se agora um enquadramento da investigação, seguido da exposição dos aspetos metodológicos relacionados com o estudo empírico. Neste sentido, no presente capítulo será descrito o modo através do qual esta dissertação foi desenvolvida, com vista a obter uma resposta à questão de investigação colocada.

A abordagem metodológica empregue terá carácter empírico, considerando que o facto em estudo existe independentemente da interpretação teórica que se possa fazer dele, e possui valor evidente, livre de pressupostos subjetivos. De forma geral, a investigação pode seguir duas vertentes distintas: a quantitativa e a qualitativa. A primeira opção, centra-se na recolha e análise de dados numéricos, e será essa a abordagem eleita para esta investigação. A análise em causa será de carácter descritivo, utilizando métodos numéricos e gráficos para encontrar padrões no conjunto de dados, de forma a sumariar a informação encontrada e apresentá-la de forma conveniente.

Neste sentido, o estudo de carácter quantitativo aqui realizado, assentará numa análise dos Boletins da Direção Geral do Orçamento, mais concretamente, as Sínteses da Execução Orçamental Mensal publicadas mensalmente no portal da DGO. Com base nos dados relativos à execução orçamental das Administrações Públicas, em conjunto com as previsões traçadas pelo Orçamento de Estado de 2020 e de 2021, bem como pelo Orçamento Suplementar de 2020, será avaliado o cenário orçamental para o ano de 2020, sendo feito o paralelo com a execução real.

Em seguida, realizar-se-á uma análise prévia das variações registadas a nível da receita e despesa relativa das Administrações Públicas, comparando com a evolução das mesmas em 2018 e 2019. Deste modo, serão considerados os valores relativos à principal componente da execução orçamental das Administrações Públicas: a Administração Central e Segurança Social, sendo analisados de duas formas distintas. Primeiramente, será efetuada uma análise da execução acumulada e mensal da receita efetiva, da despesa efetiva, e do saldo global, sendo posteriormente avaliadas as componentes da execução orçamental, designadamente através da variação homóloga registada nas principais componentes da despesa pública, assim como da receita pública. No que respeita

à parte da receita, será considerada a receita não fiscal e não contributiva, as contribuições para sistemas de proteção social e a receita fiscal (mais concretamente a receita fiscal do subsetor do Estado, por representar a principal rubrica desta componente). Será ainda apresentada uma análise exaustiva das execuções trimestrais e mensais ao longo de 2020, com o objetivo de justificar o comportamento apresentado pelas componentes orçamentais da Administração Central e Segurança Social.

Com base nos dados apurados, será avaliado o impacto real da Covid-19 nas contas públicas, distinguindo entre medidas implementadas no âmbito do combate à pandemia, e os efeitos da mesma na economia, nomeadamente no que concerne às consequências da crise na receita não fiscal e não contributiva, bem como nos impostos indiretos.

Por fim, serão calculados os coeficientes de correlação entre a variação homóloga das rubricas da receita e despesa pública e o volume de infeções por Covid-19, com vista a identificar relações significativas entre as duas variáveis, interpretando a sua relevância à luz dos dados previamente estudados.

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

4.1. Cenário Orçamental

A. Perspetivas Orçamentais para 2020

Analisando os dados publicados em 2019, referentes ao orçamento Administrações Públicas para 2020 (*Tabela XXII - Anexo*), observa-se uma projeção assente essencialmente numa tendência de crescimento.

Neste sentido, a receita efetiva orçamentada projetava um crescimento de 6,4% face à execução de 2019, sendo esperado um aumento de 5,2% a nível da receita corrente e um crescimento de 54,3% a nível da receita de capital. Para além das diferenças de consolidação, as únicas reduções esperadas respeitavam às vendas de bens de investimento e de outras receitas de capital, cujas previsões eram de -1,2% e -2,5%, respetivamente. Relativamente à despesa, era também esperado um aumento na casa dos 8%, refletindo um crescimento geral da despesa pública, designadamente um acréscimo de 6,2% da despesa corrente e de 32,5% da despesa de capital. Contrariando a tendência de crescimento, as únicas reduções previstas eram relativas a certas rubricas das despesas com o pessoal, bem como os juros e outros encargos. Com base nesta evolução da receita e despesa pública, projetou-se uma redução do saldo global das Administrações Públicas de 229,3%, cifrando-se nos -2.028,3 milhões de euros.

B. Atualização das Perspetivas para 2020

De forma a ajustar as projeções orçamentais à realidade pandémica vivida ao longo do ano de 2020, foi necessário elaborar uma atualização que melhor refletisse o efeito da Covid-19 nas contas públicas. Deste modo, em junho de 2020 foi publicado um orçamento suplementar, que estabeleceu novas metas para as contas públicas.

Projetou-se uma redução da receita efetiva das Administrações Públicas de 1,6% face à execução de 2019, refletindo uma quebra generalizada de 3,2% a nível da receita corrente. Esta quebra deveria ser contrariada em parte por um aumento de 58,9% na receita de capital, sendo o incremento de 4,6 p.p. justificado pelo crescimento projetado de 6,4 p.p. nas transferências de capital. No que concerne à despesa, esperava-se um aumento de 4,9 p.p. face à evolução esperada inicialmente, situando a previsão da despesa efetiva 12,9% acima da execução de

2019. Este aumento reflete uma previsão de acréscimo de 5,1 p.p. na despesa corrente e de 3,4 p.p. da despesa de capital face à execução de 2019. O ajuste na projeção da despesa corrente reflete o crescimento de 5,6 p.p. da componente de aquisição de bens e serviços, 7 p.p. das transferências correntes, bem como um incremento de 64,9 p.p. e 28,6 p.p. nos subsídios e outras despesas correntes, respetivamente, sendo que, em sentido contrário, esperava-se uma redução de 506,5 p.p. no que respeita às diferenças de consolidação. Relativamente às despesas de capital, o seu aumento é justificado pelo incremento de 4,4 p.p. nos investimentos. Assim, a previsão para o saldo global das Administrações Públicas sofreu uma forte redução, passando a situar-se 2.120,3% abaixo da execução de 2019, ou seja, uma quebra de 13.675,5 milhões de euros.

C. Execução Orçamental de 2020

Apesar das correções apresentadas em junho de 2020, a realidade expressa na *Tabela XXII (Anexo)* foi distinta das previsões. Se por um lado a receita pública ficou aquém das metas estabelecidas no orçamento suplementar, por outro a despesa pública acabou por ser inferior, tanto às projeções do orçamento suplementar, como do orçamento inicial.

A receita das Administrações Públicas apresentou um desvio de -11,3% face ao orçamento inicial, e de -4% face à previsão suplementar, sendo que este resultado configura ainda uma redução de 5,6% face à execução de 2019. Analisando as componentes da receita, verifica-se que a receita corrente ficou 2% abaixo da previsão suplementar, o que representa uma redução de 5% face a 2019. O motivo de tal desvio face à meta orçamental revista reside essencialmente no comportamento das transferências correntes e das outras receitas correntes, que se situaram 36,8% e 17,9% abaixo do previsto. Por outro lado, a receita de capital situou-se 53,6% abaixo da previsão contida no orçamento suplementar, valor este que representa uma derrapagem de 1.867,9 milhões de euros face ao previsto, o que configura ainda uma quebra de 26,4% face à execução de 2019. Esta evolução decorre de quebras muito significativas em grande parte das componentes da receita de capital, nomeadamente, na venda de bens de investimento (-62,4%) e nas transferências de capital (-54,8%).

Analisando a despesa pública, é visível uma tendência oposta, isto é, apesar de ter crescido comparativamente a 2019, e não obstante as necessidades

financeiras decorrentes do combate à pandemia, a execução apresentou resultados inferiores às previsões efetuadas. Neste sentido, a despesa efetiva ficou 2,5% abaixo da projeção efetuada no orçamento inicial, e ainda 6,8% abaixo da projeção suplementar. Tal evolução encontra explicação no comportamento da despesa de capital, que cresceu 7,1% face a 2019, contudo, quando comparada com as projeções, verifica-se que ficou 19,1% abaixo da projeção inicial, e ainda 21,2% aquém da projeção suplementar. Porém, a despesa corrente acaba por apresentar um comportamento contrário ao previsto, na medida em que deixa de fora da execução de 2020 um montante de 5.106,4 milhões de euros, previamente orçamentados. Esta evolução é justificada pela não utilização de 10,3% do valor orçamentado para aquisição de bens e serviços, 1,8% do valor orçamentado para transferências correntes, 31% do valor orçamentado para subsídios e ainda 70,5% do valor orçamentado para outras despesas correntes. Considerando todas as componentes da despesa pública, observa-se uma não utilização de 6.865,9 milhões de euros, devidamente orçamentados, durante o ano de 2020.

Tudo considerado, o saldo global apresentou-se como sendo pior do que inicialmente estimado (redução de 1.575,5% face à execução de 2019 e de 408,8% face ao orçamento inicial), contudo, apresentou uma melhoria de 3.555,4 milhões de euros (24,5%) face ao previsto no orçamento suplementar.

D. Perspetivas Orçamentais para 2021

Tendo por base o Orçamento de Estado para 2021, identifica-se uma projeção globalmente positiva da execução orçamental das Administrações Públicas para o ano de 2021. Neste sentido, o Governo perspetiva um crescimento de 8,9% da receita efetiva face à execução de 2020, assente num aumento de 7,9% da receita corrente e de 61,6% da receita de capital. Importa ainda referir que é esperado que a receita fiscal se situe 3,5% acima do registo contabilizado em 2020. Por outro lado, espera-se, ainda assim, que a despesa continue em sentido de crescimento, apresentando um aumento de 4,9% na despesa corrente, e de 31,3% na despesa de capital, concorrendo para que a despesa efetiva se cifre 6,7% acima do registo de 2020.

Deste modo, é esperado um saldo global negativo, contudo melhor em 1.188,1 milhões de euros (11,5%) do que aquele que se contabilizou no ano transato.

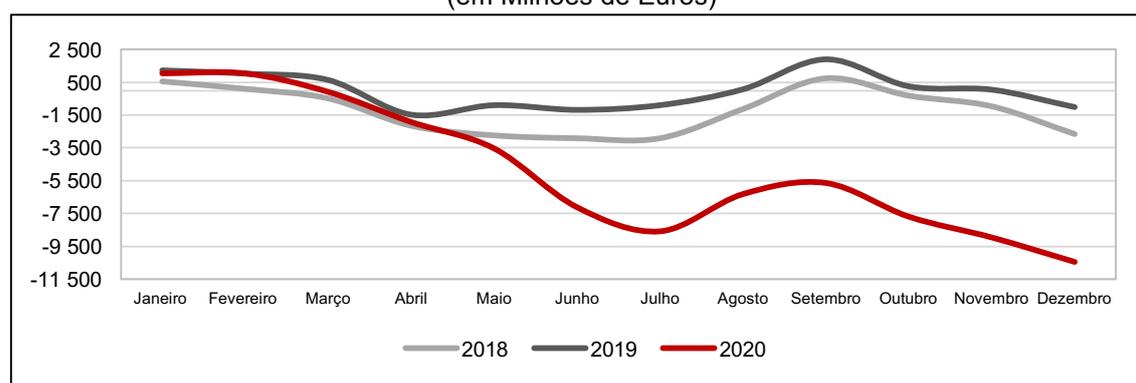
4.2. Análise Prévia da Execução Orçamental

4.2.1. Execução Orçamental Anual

As Administrações Públicas subdividem-se em três componentes, sendo elas: a Administração Central e Segurança Social, a Administração Regional, e a Administração Local. Destas, verifica-se que existe uma, onde radica a maior percentagem da execução total das Administrações Públicas.

Após analisar a execução orçamental das Administrações Públicas para 2020, efetuando o paralelo com a execução de 2019, bem como com o orçamento inicial e o orçamento suplementar, segue-se um estudo aprofundado daquela que é a principal componente das Administrações Públicas: a Administração Central e Segurança Social.

Figura XXVI: Saldo Global Acumulado
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Começando por analisar o saldo global acumulado da Administração Central e Segurança Social, verifica-se uma forte tendência de quebra, com início em abril de 2020, tendo-se prolongado durante todo o ano (*Figura XXVI*). Uma observação da *Tabela XXIII* (Anexo), permite perceber que, em termos mensais, junho representa o saldo global mais negativo do ano (com uma quebra de 1.158,1% face a 2019, correspondente a -3.303,9 milhões de euros), ao passo que agosto representa o registo mais elevado (superando, inclusive, os saldos de agosto de 2019 e 2018 com um crescimento de 134,4%). Entre setembro e dezembro, os valores registados aproximaram-se dos valores homólogos, contudo, sempre com algum desfasamento face aos saldos dos anos anteriores, facto este que contribuiu para que o saldo global acumulado da Administração Central e Segurança Social

relativo a 2020 acabe por se situar 9.448,8 milhões de euros abaixo do registo de 2019.

De modo a compreender o comportamento do saldo global da Administração Central e Segurança Social, é necessário recorrer aos dados relativos à receita e despesa pública. Observando a *Tabela VII*, verifica-se que entre os meses de janeiro e abril de 2020, a receita pública manifestou uma evolução positiva, mantendo consecutivamente a tendência de crescimento face aos dois anos anteriores. Contudo, em maio, a receita efetiva acumulada atinge o patamar de 2019 (crescimento de 0% face a igual período de 2019, sendo ainda superior ao saldo de 2018), e daí em diante começa a registar uma evolução negativa, cifrando-se, consecutivamente, abaixo dos registos homólogos, tendo atingido em julho a maior quebra acumulada face ao ano transato (-10,5%).

Tabela VII: Receita Efetiva Acumulada
(em Milhões de Euros)

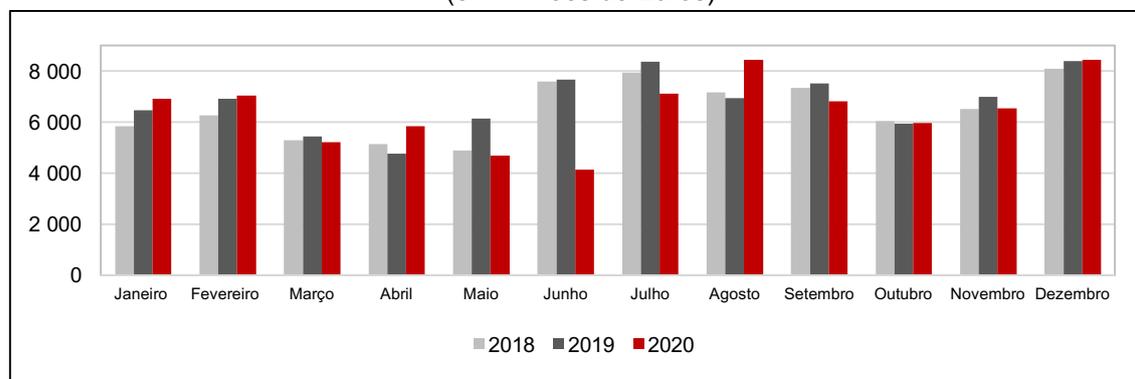
	2018	2019	2020	Desvio 2019-2020	Var. Mensal (p.p.)
Janeiro	5 838,1	6 449,8	6 893,7	6,9%	-
Fevereiro	12 084,9	13 352,5	13 919,2	4,2%	-2,6
Março	17 366,4	18 769,9	19 122,1	1,9%	-2,4
Abril	22 499,7	23 528,8	24 956,3	6,1%	4,2
Mai	27 390,1	29 656,3	29 646,9	0,0%	-6,1
Junho	34 963,3	37 317,7	33 778,7	-9,5%	-9,5
Julho	42 885,9	45 670,5	40 887,5	-10,5%	-1,0
Agosto	50 043,2	52 590,5	49 311,4	-6,2%	4,2
Setembro	57 381,0	60 107,3	56 125,9	-6,6%	-0,4
Outubro	63 420,3	66 047,9	62 075,0	-6,0%	0,6
Novembro	69 933,4	73 027,9	68 612,3	-6,0%	0,0
Dezembro	78 017,9	81 400,5	77 053,2	-5,3%	0,7

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Analisando os registos mensais da receita efetiva (*Figura XXVII e Tabela XXIV - Anexo*), verifica-se que durante os dois primeiros meses de 2020 a receita pública apresentou uma tendência de crescimento em linha com o que vinha a ser observado nos anos anteriores. No entanto, o mês de março, marcado pelo início da pandemia em Portugal, apresenta uma ligeira quebra face aos dois anos anteriores, e é seguido de um período de crescimento em abril. Em maio é registada uma quebra significativa (momento em que a receita acumulada regista a eliminação do crescimento até então verificado), e os meses seguintes – junho e julho – passam a registar quebras elevadas. Durante o mês de agosto volta a ser observado um crescimento significativo, contudo, incapaz de inverter a quebra acumulada até então. Entre setembro e dezembro, verificam-se meses de quebra

da receita, seguidos de meses de ligeiro crescimento, concorrendo este período para uma manutenção da quebra acumulada face a 2019.

Figura XXVII: Receita Efetiva Mensal
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Terminado o ano de 2020, regista-se uma receita efetiva da Administração Central e Segurança Social de 77.053,2 milhões de euros, o que representa uma quebra de 5,3% face a 2019. O mês com pior resultado face ao período homólogo é junho, que registou uma quebra de 46,1% face a 2019, sendo que o mês de agosto representa o maior crescimento (+21,7%).

Tabela VIII: Despesa Efetiva Acumulada
(em Milhões de Euros)

	2018	2019	2020	Desvio 2019-2020	Var. Mensal (p.p.)
Janeiro	5 296,9	5 212,8	5 838,6	12,0%	-
Fevereiro	11 995,1	12 315,2	12 866,4	4,5%	-7,5
Março	17 862,0	18 122,8	19 195,9	5,9%	1,4
Abril	24 656,6	24 998,0	26 869,2	7,5%	1,6
Maio	30 135,9	30 548,0	33 174,3	8,6%	1,1
Junho	37 884,5	38 494,7	40 895,3	6,2%	-2,4
Julho	45 807,7	46 561,2	49 477,3	6,3%	0,0
Agosto	51 185,1	52 511,2	55 627,1	5,9%	-0,3
Setembro	56 649,0	58 197,8	61 762,9	6,1%	0,2
Outubro	63 747,0	65 786,3	69 767,5	6,1%	-0,1
Novembro	70 908,9	72 972,2	77 573,1	6,3%	0,3
Dezembro	80 682,3	82 407,0	87 508,5	6,2%	-0,1

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

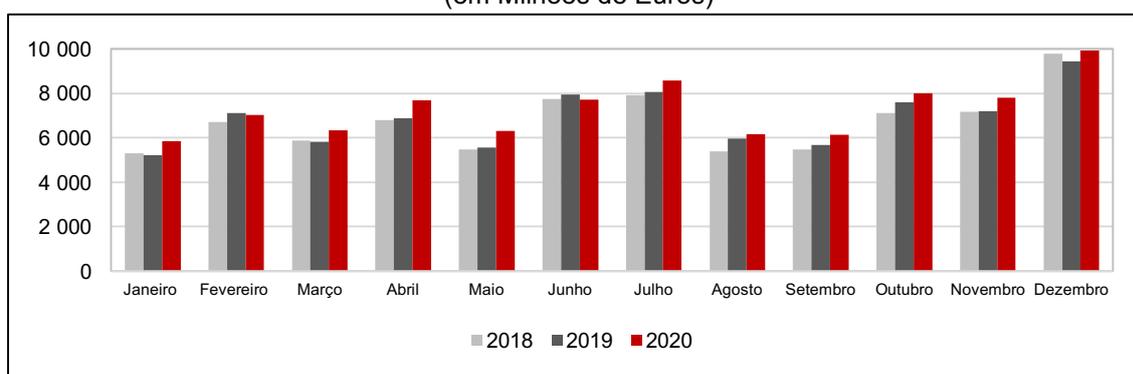
Analisando a despesa pública acumulada (*Tabela VIII*), verifica-se um aumento significativo em janeiro de 2020 face a igual período de 2019 (+12%), ao qual se segue um ligeiro decréscimo em fevereiro, contribuindo para uma desaceleração da tendência de crescimento. Contudo, o mês de março fica marcado por um crescimento significativo da despesa pública, seguindo-se uma fase de aceleração da taxa de crescimento, atingindo em maio o pico (8,6% acima do registo homólogo). De junho em diante regista-se uma evolução positiva, no

sentido em que há uma desaceleração do crescimento, mantendo-se na casa dos 6% até ao fim do ano.

Complementando a análise da despesa pública com a observação da evolução mensal da mesma (*dados presentes na Figura XXVIII e Tabela XXV – Anexo*), verifica-se que o maior desfasamento face a 2019 é registado durante o mês de maio (crescimento de 13,6%), sendo que apenas em fevereiro e junho se verificou um decréscimo face ao período homólogo (respetivamente, -1,1% e -2,8%).

O balanço final do ano de 2020, no que diz respeito ao comportamento da despesa da Administração Central e Segurança Social, apresenta um total de 87.508,5 milhões de euros, valor superior em 6,2% ao contabilizado em 2019.

Figura XXVIII: Despesa Efetiva Mensal
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

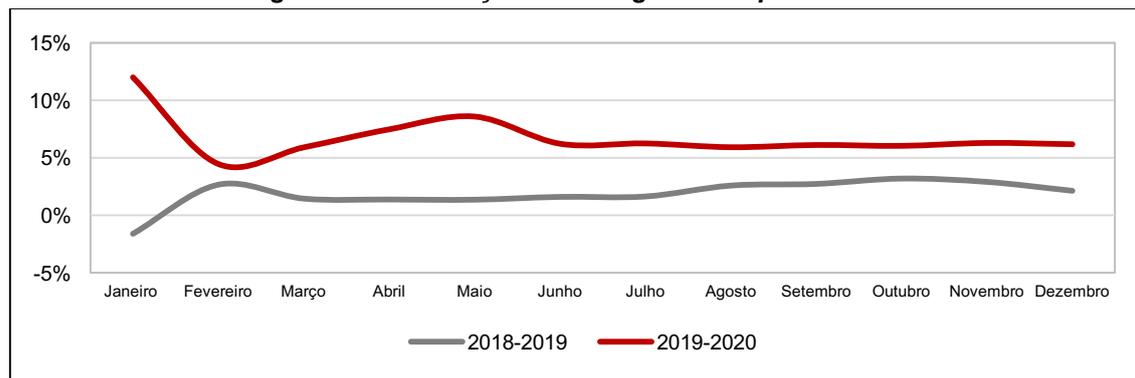
4.2.2. Componentes da Execução Orçamental

Concluída a análise geral da execução orçamental relativa ao ano de 2020, segue-se o estudo detalhado da execução da receita e da despesa pública, tendo por base as suas principais componentes.

A. Despesa da Administração Central e Segurança Social

Uma observação prévia da variação homóloga da despesa efetiva da Administração Central e Segurança Social (*Figura XXIX*), permite, desde logo, identificar, durante todo o ano de 2020, uma tendência de crescimento, sendo ela mais acentuada entre fevereiro e maio, e mantendo-se constante a partir de julho e até ao fim do ano.

Figura XXIX: Variação Homóloga da Despesa Efetiva



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Observando as componentes que concorrem para a formação da despesa total da Administração Central e Segurança Social, verifica-se uma distribuição da preponderância das rubricas sensivelmente constante, isto é, apesar de existirem variações, as categorias com maior peso na despesa tendem a ser as mesmas. Tendo por base a *Tabela IX*, identificam-se as componentes que mais contribuem para a despesa pública efetiva.

Tabela IX: Execução Detalhada da Despesa
(em Milhões de Euros)

	2018	Peso	2019	Peso	2020	Peso
Despesas com o pessoal	16 832,0	20,9%	17 526,4	21,3%	18 240,7	20,8%
Aquisição de bens e serviços	9 775,6	12,1%	10 015,7	12,2%	10 239,1	11,7%
Juros e outros encargos	8 126,5	10,1%	7 777,7	9,4%	7 421,6	8,5%
Transferências	40 962,7	50,8%	42 431,9	51,5%	46 546,3	53,2%
Subsídios	860,6	1,1%	911,9	1,1%	1 254,4	1,4%
Investimento	2 555,0	3,2%	2 722,3	3,3%	2 945,2	3,4%
Outras despesas	1 398,2	1,7%	960,6	1,2%	764,4	0,9%
Diferenças de consolidação	171,9	0,2%	60,6	0,1%	96,8	0,1%
Despesa Efetiva	80 682,3	-	82 407,0	-	87 508,5	-

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Neste sentido, as transferências concorreram, durante o ano de 2020, em 53,2% para a despesa efetiva, seguindo-se a componente de despesas com o pessoal com um peso de 20,8%, as aquisições de bens e serviços com 11,7%, e os juros e outros encargos com um peso de 8,5%. Entre 2019 e 2020, a maior variação pertence às transferências, na medida em que aumentaram 1,7 p.p., seguindo o incremento de 0,7 p.p. já registado entre 2018 e 2019. Em sentido contrário, o peso dos juros e outros encargos na despesa efetiva apresentou uma redução de 1 p.p., mantendo a tendência verificada entre 2018 e 2019 (-0,7 p.p.).

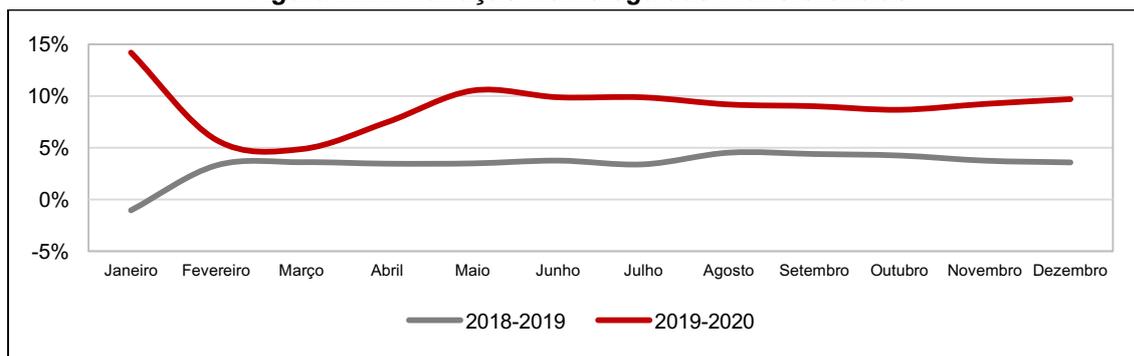
Com base nestas observações, procedeu-se ao estudo da evolução, entre 2018 e 2020, das componentes mais representativas da despesa pública, assente na sua evolução mensal.

Transferências

A variação homóloga da despesa relativa a transferências (expressa na *Figura XXX*), permite a comparação entre a evolução registada entre 2018-2019, e 2019-2020. Neste sentido, identifica-se, logo no primeiro mês de 2020, um aumento acentuado, evoluindo de forma positiva, isto é, convergindo para o patamar alcançado no ano anterior durante os meses de fevereiro e março. Contudo, entre março e maio, dá-se um crescimento significativo das transferências, mantendo-se o ritmo de aumento constante até ao fim do ano. No pós-pandemia, o aumento do encargo com transferências atinge o seu pico máximo em maio (+10,5%), sendo o intervalo entre março e maio, o período mais crítico.

No balanço geral do ano, observa-se um crescimento acumulado de 9,7%, o que configura um agravamento de 6,1 p.p. face ao período homólogo. Em termos absolutos, a despesa total com transferências ascendeu a 46.546,3 milhões de euros, o que representa um aumento de 4.114,3 milhões de euros face ao ano anterior. O mês de julho de 2020 representa o pico dos gastos com transferências (tal como nos anos anteriores), cifrando-se, em 5.543,9 milhões de euros.

Figura XXX: Variação Homóloga das Transferências



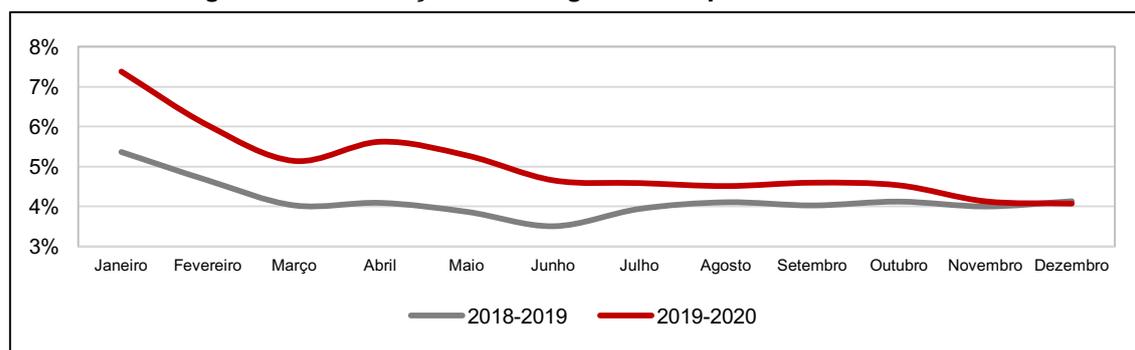
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Despesas com o Pessoal

A análise da variação das despesas com o pessoal (*Figura XXXI*), revela uma tendência de convergência, no sentido em que a variação de 2020 face a 2019 começa o ano com um certo desfasamento, situando-se 2 p.p. acima do registo do

ano transato, tendo, com o avançar dos meses, registado uma desaceleração progressiva do crescimento, com exceção dos meses de abril e maio, onde se verificou uma ligeira inversão da tendência. Esta componente da despesa termina o ano com um registo igual ao de 2020 (crescimento de 4,1%), o que representa, em valores absolutos, um aumento de 714,3 milhões de euros face ao período homólogo, tendo a despesa com o pessoal em 2020 ascendido a 18.240,7 milhões de euros.

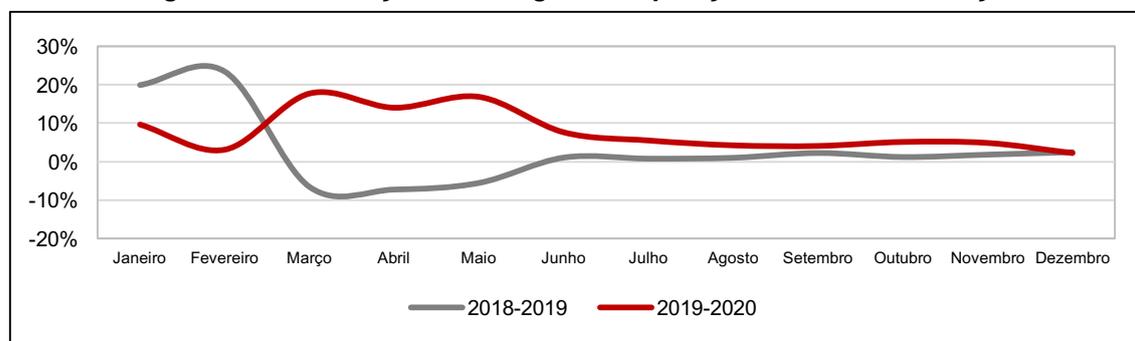
Figura XXXI: Variação Homóloga das Despesas com o Pessoal



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Aquisição de Bens e Serviços

Figura XXXII: Variação Homóloga das Aquisições de Bens e Serviços



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

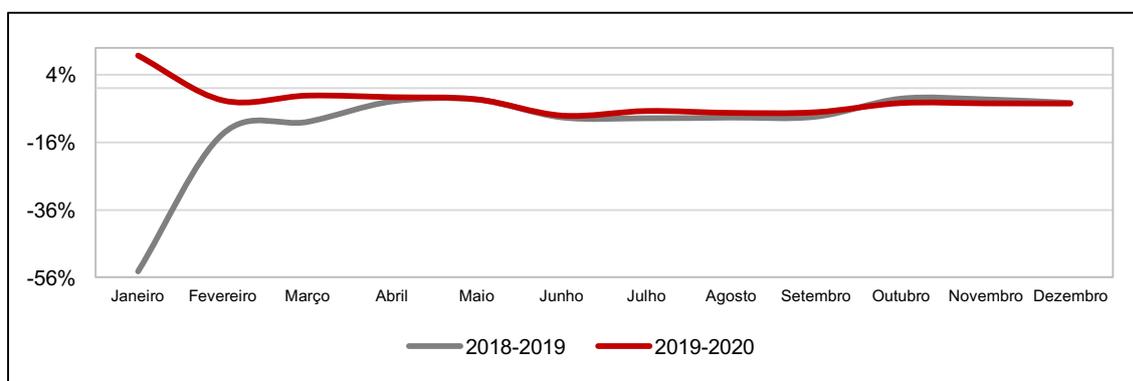
De forma semelhante às despesas com o pessoal, a componente de aquisição de bens e serviços, observando a *Figura XXXII*, apresenta uma tendência de convergência com a evolução da 2019. A rubrica em questão iniciou o ano de 2020 com um crescimento inferior ao do ano transato, tendo apresentado sinais de diminuição em fevereiro. No entanto, o mês de março vem representar uma subida significativa do crescimento dos encargos com aquisições de bens e serviços, mantendo-se a tendência até maio. De julho em diante, verifica-se uma desaceleração do crescimento, convergindo para o patamar contabilizado em 2019 (apenas 0,3 p.p. acima). Assim sendo, a despesa total com a aquisição de bens e

serviços termina o ano 2,2% acima de 2019, cifrando-se nos 10.239,1 milhões de euros, valor este que representa um acréscimo de 223,4 milhões de euros.

Juros e Outros Encargos

A despesa pública relativa a juros e outros encargos foi, a par com as outras despesas, uma das duas rubricas que, em contracorrente, registaram decréscimos em 2020. Neste sentido, analisando a evolução da variação homóloga desta componente (*Figura XXXIII*), verifica-se que, entre janeiro e abril se registou uma tendência de convergência em sentidos opostos. Neste sentido, em janeiro de 2019 a taxa de variação era negativa, tendo desacelerado até maio, ao passo que, em sentido contrário, no ano de 2020 verificou-se uma taxa de variação positiva no início do ano, tendo esta reduzido até ao patamar convergente com a variação do ano anterior, também em maio. Desta forma, a variação total de 2020 situou-se nos -4,6%, o que representa uma melhoria de 0,1 p.p. face ao ano anterior. Em termos absolutos, isto representa uma melhoria de 456,1 milhões de euros na despesa com juros e outros encargos, que se cifrou em 7,421,6 milhões de euros.

Figura XXXIII: Variação Homóloga dos Juros e Outros Encargos



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

B. Receita da Administração Central e Segurança Social

Observando a execução detalhada da receita (*Tabela X*), verifica-se de imediato que existe uma forte relação de dependência entre a receita pública efetiva e a receita fiscal. Neste sentido, e tendo em conta os valores de 2020, a receita fiscal configura a mais significativa componente da receita efetiva (com um peso de 57%), seguida das contribuições para sistemas de proteção social (com um peso de 29,1%), e por fim, a receita não fiscal e não contributiva (que representa 13,9% da receita efetiva).

De forma a compreender as variações da receita efetiva, importa analisar de forma detalhada o comportamento das três componentes da receita ao longo de 2020, bem como a evolução individual das rubricas mais significativas que compõem a receita não fiscal e não contributiva e a receita fiscal.

Tabela X: Execução Detalhada da Receita
(em Milhões de Euros)

	2018	Peso	2019	Peso	2020	Peso
Receita Fiscal	45 173,5	57,9%	46 913,9	57,6%	43 946,0	57,0%
Impostos Diretos	19 742,4	43,7%	19 870,8	42,4%	19 147,0	43,6%
Impostos Indiretos	25 431,1	56,3%	27 043,1	57,6%	24 799,1	56,4%
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	20 990,5	26,9%	22 413,2	27,5%	22 388,0	29,1%
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	11 853,9	15,2%	12 073,4	14,8%	10 719,2	13,9%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	3 189,8	26,9%	3 400,1	28,2%	2 820,3	26,3%
Rendimentos de Propriedade	1 415,3	11,9%	1 665,8	13,8%	1 381,1	12,9%
Transferências	2 918,4	24,6%	2 837,9	23,5%	2 837,2	26,5%
Vendas de Bens e Serviços Correntes	3 014,1	25,4%	2 912,0	24,1%	2 586,9	24,1%
Vendas de Bens de Investimento	218,4	1,8%	263,7	2,2%	145,5	1,4%
Restantes Receitas	1 082,4	9,1%	918,8	7,6%	943,4	8,8%
Diferenças de Consolidação	15,5	0,1%	75,1	0,6%	4,7	0,04%
Receita Efetiva	78 017,9	-	81 400,5	-	77 053,2	-

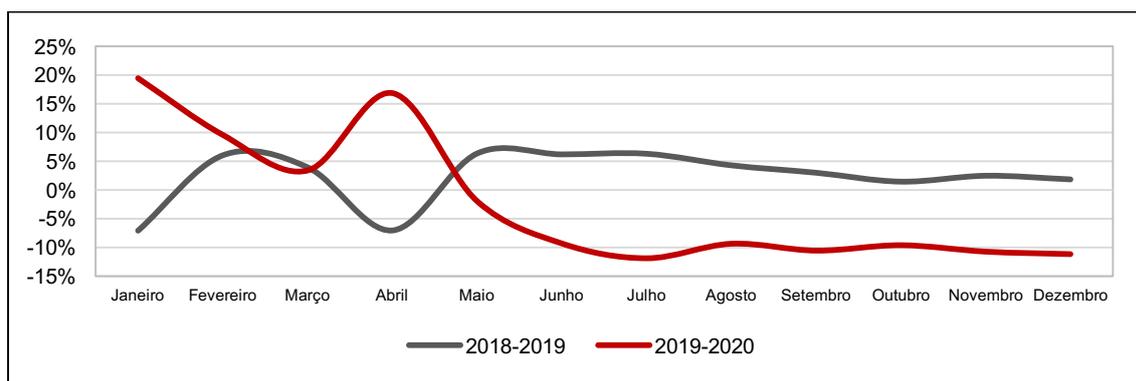
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

I. Receita Não Fiscal e Não Contributiva

A observação da variação homóloga da receita não fiscal e não contributiva permite analisar o comportamento desta componente ao longo do ano, fazendo o paralelo com a evolução do ano anterior.

Observando a *Figura XXXIV*, verifica-se que a variação ao longo os cinco primeiros meses de 2020 apresenta um comportamento espelhado do registo de 2019. Neste sentido, observa-se um aumento significativo da receita não fiscal e não contributiva no início do ano de 2020, seguindo, até março, uma tendência de desaceleração, à qual se segue um aumento do crescimento em abril, sendo de notar que em todo este período se regista uma evolução positiva e superior à contabilizada em 2019. O mês de maio marca uma quebra significativa da variação, atingindo valores negativos. Dá-se uma aceleração da evolução negativa, atingindo em julho o valor mais baixo (-11,9%), sendo que, daí em diante, e até ao final de 2020, a variação da receita não fiscal e não contributiva torna-se mais constante, terminando o ano 11,2% abaixo do registo de 2019, valor este que representa uma quebra de 13,1 p.p. face ao crescimento de 2,2% contabilizado em 2019.

Figura XXXIV: Variação Homóloga da Receita Não Fiscal e Não Contributiva



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

À semelhança da análise efetuada anteriormente da despesa efetiva e suas componentes, identificam-se as principais componentes da receita não fiscal e não contributiva, de forma a avaliar o seu comportamento e contributo para a variação geral da receita. Neste sentido, e com base na *Tabela X*, observa-se que os maiores contributos para a receita não fiscal e não contributiva residem nas taxas, multas e outras penalidades (26,3%), as transferências (26,5%), as vendas de bens e serviços correntes (24,1%), os rendimentos de propriedade (12,9%), e as restantes receitas (8,8%).

Segue-se uma análise detalhada da execução mensal das componentes referidas.

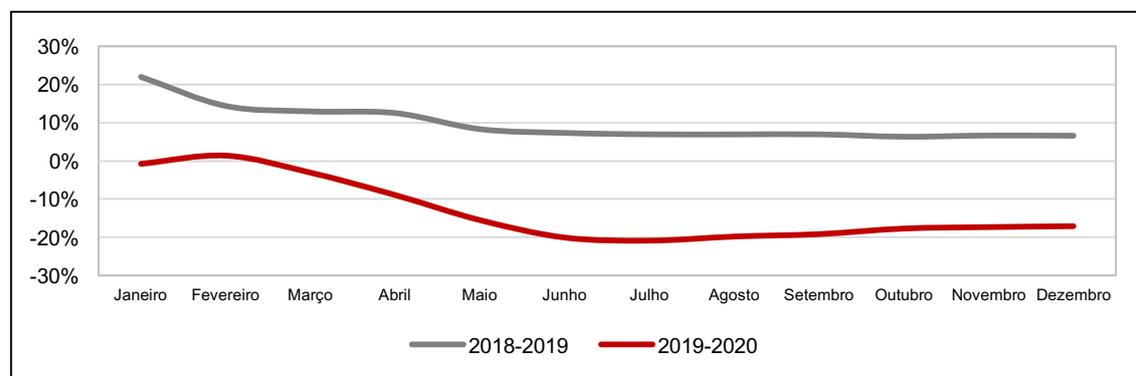
Taxas, Multas e Outras Penalidades

O comportamento da receita resultante de taxas, multas e outras penalidades está graficamente representado na *Figura XXXV*, sendo claro o afastamento da variação registada em 2020 com o ano anterior. Se por um lado, a variação de 2019 face a 2018 se situou sempre do lado do crescimento, o registo de 2020 revela uma constante tendência de quebra, fortemente acentuada entre fevereiro e junho, mês a partir do qual se observa uma, muito ligeira, melhoria da variação.

A receita relativa a taxas, multas e outras penalidades terminou o ano de 2020 com uma quebra de 17,1% face ao registo do ano anterior, o que representa uma diferença de 23,6 p.p. face à variação positiva de 2019. No mês de fevereiro, a receita acumulada desta componente atingiu um crescimento de 1,3% face ao

ano anterior, contudo, daí em diante a quebra foi muito significativa, materializando-se em julho, o pior resultado do ano, 20,8% abaixo do registo de 2019.

Figura XXXV: Variação Homóloga das Taxas, Multas e Outras Penalidades

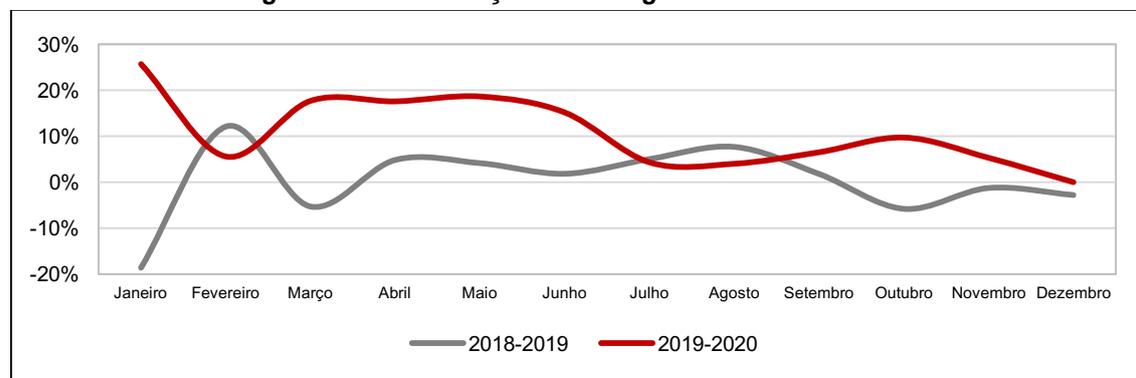


Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Transferências

As receitas derivadas de transferências refletem maioritariamente os fundos provenientes da União Europeia, sendo particularmente dirigidos à Segurança Social. Observando a *Figura XXXVI*, verifica-se que a evolução de 2020 face a 2019 apresenta um comportamento distinto do que se verificou em 2019 face a 2018. Neste sentido, em 2020, o mês de janeiro apresentou um aumento significativo, tendo diminuído em fevereiro, voltando a crescer em março, sendo, até este momento, a evolução registada simétrica do que se verificou em 2019. Entre março e maio, o crescimento observado em 2020 mantém-se sensivelmente constante, tendo de seguida desacelerado até agosto. Entre agosto e outubro volta a ser observada uma evolução positiva, seguida de um decréscimo entre outubro e dezembro.

Figura XXXVI: Variação Homóloga das Transferências



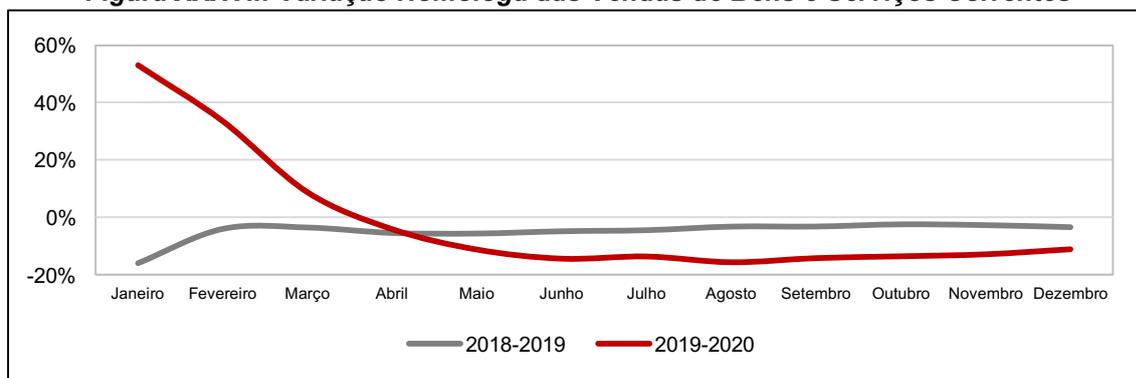
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

O carácter irregular da receita relativa a transferências torna difícil a observação de um padrão comportamental, contudo, a ilação retirada é de que, apesar do comportamento registado ao longo do ano, a variação tende a convergir com o registo do ano anterior, acabando por tornar menos relevante a variabilidade mensal. Desta forma, a variação total de 2020 foi residual, e cifrou-se em -0,02%.

Vendas de Bens e Serviços Correntes

A receita da Administração Central e Segurança Social relativa à venda de bens e serviços correntes começou o ano de 2020 apresentado valores muito acima dos registado em período homólogo. Observando a *Figura XXXVII*, verifica-se que a variação homóloga de 2019 apresentou um comportamento constante, algo que não se verificou em 2020, cuja tendência foi, desde logo, de decréscimo, tendo atingindo valores negativos em abril. Desse momento em diante, a variação da receita configurou-se como sendo negativa, tendo-se agravado nos dois meses seguintes. De junho em diante, o comportamento foi relativamente constante, em comparação com 2019, tendo terminado o ano com um défice de 11,2% face a 2019, o que configura um agravamento de 7,8 p.p.. A receita proveniente de vendas de bens e serviços correntes cifrou-se nos 321,7 milhões de euros, o que representa uma quebra de 11,1 milhões face ao ano transato.

Figura XXXVII: Variação Homóloga das Vendas de Bens e Serviços Correntes



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

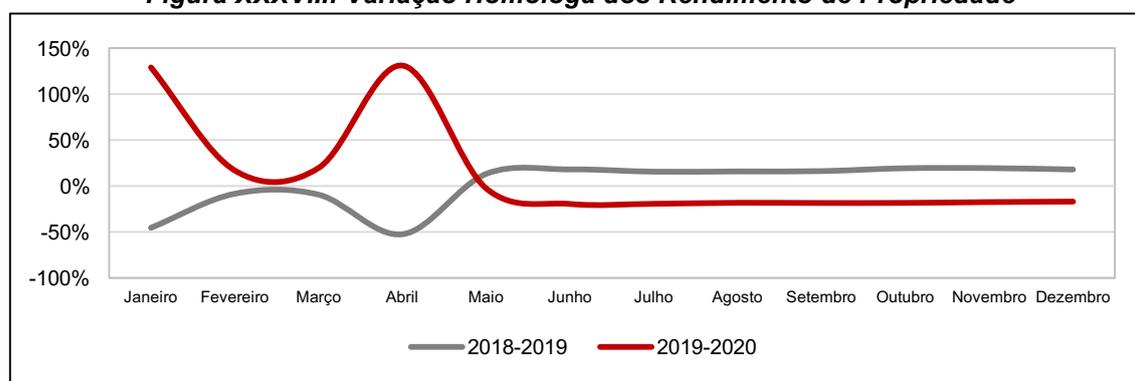
Rendimentos de Propriedade

Ocupando o quarto lugar em termos de contributo para a totalidade da receita não fiscal e não contributiva, os rendimentos de propriedade representam, essencialmente, os dividendos entregues pelas entidades com participação pública.

Analisando a variação homóloga dos rendimentos de propriedade, expressa graficamente na *Figura XXXVIII*, observa-se, nos cinco primeiros meses do ano de 2020, um comportamento inverso ao de igual período de 2019. Durante este intervalo temporal, a evolução desta componente foi positiva, intercalando períodos de aceleração do crescimento com outros de desaceleração, contudo, a principal diferença reside no facto de que, entre janeiro e maio de 2020 a variação foi positiva, ao passo que durante o período homólogo, a variação foi negativa.

O mês de maio marca a inversão do comportamento dos cinco primeiros meses, passando a variação de 2020 a ser negativa, contrariando a evolução positiva ocorrida em 2019. Daí até ao final do ano, e à semelhança do que se verificou em 2019, o comportamento dos rendimentos de propriedade mostrou-se constante. O balanço final aponta para uma quebra de 17,1% face a 2019, o que representa uma total inversão do registo de 2019 (crescimento de 17,7%). A receita de 2020 cifrou-se nos 1.381,1 milhões de euros, o que configura uma redução de 284,7 milhões de euros face a 2019.

Figura XXXVIII: Variação Homóloga dos Rendimentos de Propriedade

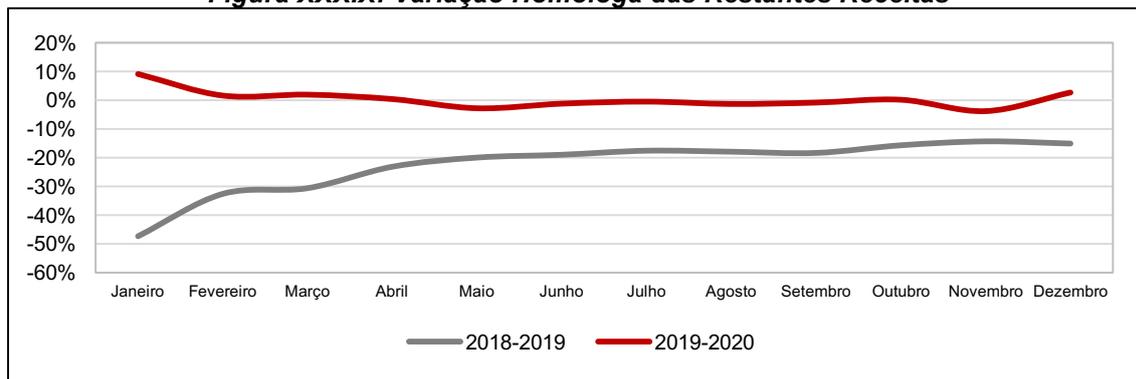


Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Restantes Receitas

Em sentido contrário às restantes componentes da receita não fiscal e não contributiva, as restantes receitas apresentaram uma evolução positiva face a 2019, tendo terminado o ano contabilizando um crescimento de 24,6 milhões de euros.

Figura XXXIX: Variação Homóloga das Restantes Receitas



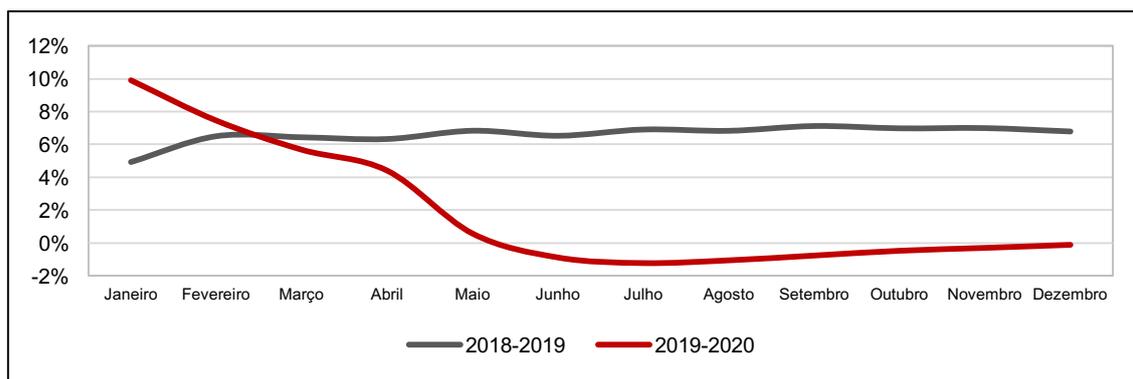
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

A evolução da variação homóloga desta componente, representada na *Figura XXXIX*, demonstra claramente o desfasamento verificado durante todo o ano de 2020 face a 2019. Em 2019, as restantes receitas não fiscais e não contributivas apresentaram continuamente quebras face a 2018, tendo terminado o ano com um decréscimo de 15,1%. Por outro lado, em 2020, esta rubrica oscilou entre o acréscimo e a diminuição, contudo, um aumento de 60,6% no último mês do ano foi suficiente para que a variação ascendesse a valores positivos, mais concretamente, a um crescimento 2,7%.

II. Contribuições para Sistemas de Proteção Social

Analisando a variação homóloga das contribuições para sistemas de proteção social, graficamente representada na *Figura XL*, é possível observar em 2020 um comportamento muito distinto do que se registou em 2019. Neste sentido, o resultado da receita contributiva em 2019 foi, de forma constante, superior ao resultado de 2018, apresentando, durante a maioria do ano, um crescimento na casa dos 7%. Em oposição, a variação registada em 2020 começou o ano com um aumento, mas imediatamente registou uma desaceleração da taxa de variação, tendo em junho alcançado valores negativos. Nos meses seguintes, a quebra foi minimizada, sendo que o balanço final reflete uma variação residual de -0,1%. Embora a quebra face a 2019 tenha sido ligeira, é de notar que as perspetivas para 2020 previam um crescimento de cerca de 4,7%.

Figura XL: Var. Homóloga das Contribuições Sociais para Sist. de Proteção Social



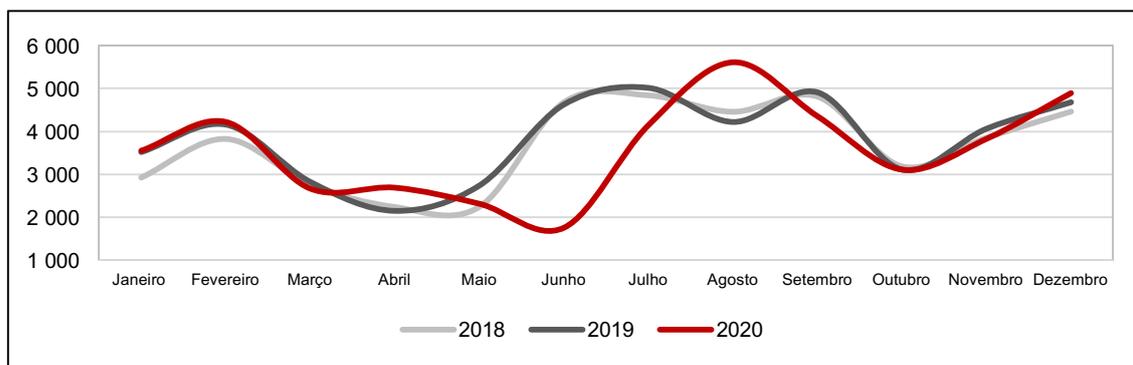
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

III. Receita Fiscal

Tal como referido anteriormente, o estudo da execução orçamental das Administrações Públicas implica uma análise da sua principal componente: a Administração Central e Segurança Social. Do mesmo modo, o estudo da receita fiscal da Administração Central e Segurança Social implica uma análise da sua principal componente: a receita fiscal do subsector do Estado.

Uma análise prévia da execução mensal da receita fiscal do Estado revela uma evolução relativamente constante em 2018 e 2019, contrastante com a variação apresentada em 2020, representada graficamente na *Figura XLI*.

Figura XLI: Execução Mensal da Receita Fiscal do Estado

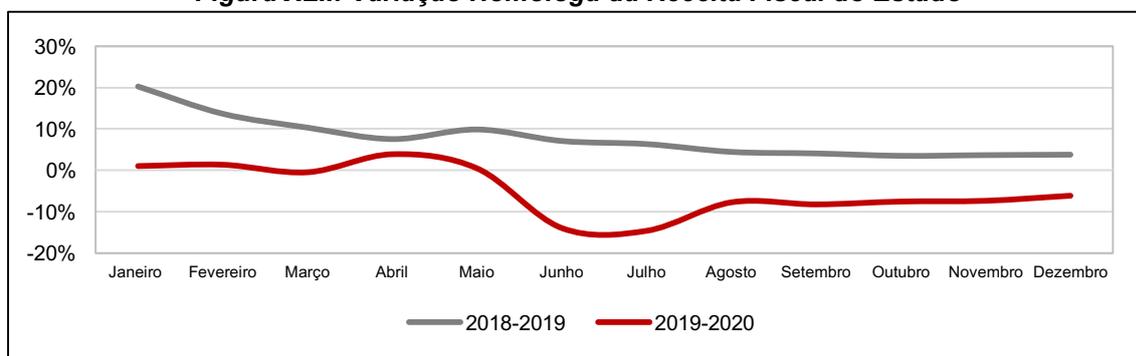


Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Neste sentido, segue-se a análise da variação homóloga da receita fiscal do Estado, representado na *Figura XLII*, que revela uma certa estabilidade entre janeiro e abril, apresentando uma evolução positiva, ainda que inferior à do ano de 2019. Porém, entre abril e julho dá-se uma quebra acentuada da receita fiscal, atingindo uma quebra máximo de 14,6%. Entre julho e dezembro registou-se uma

progressiva desaceleração da quebra, acabando por se situar, no final do ano, em -6,2%, o que representa uma degradação de 10 p.p. face a 2019.

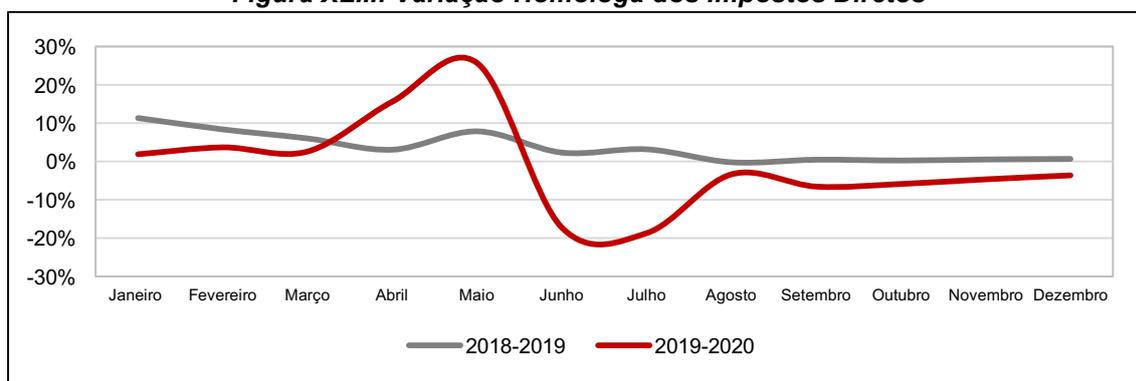
Figura XLII: Variação Homóloga da Receita Fiscal do Estado



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

De modo a compreender a variação registada pela receita fiscal do Estado, importa analisar as duas componentes que a constituem: os impostos diretos e impostos indiretos. Para tal, observa-se as *Figuras XLIII e XLIV*, que representam a variação homóloga dos impostos diretos e indiretos, respetivamente.

Figura XLIII: Variação Homóloga dos Impostos Diretos



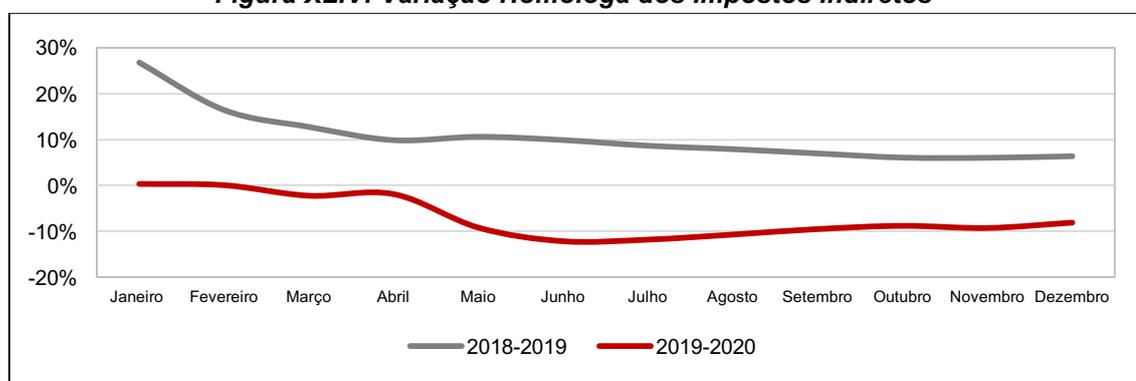
Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

A variação homóloga dos impostos diretos apresentou em 2020, contrariamente a 2019, uma evolução com grande oscilação, especialmente entre março e setembro. Observando a *Figura XLIII*, verifica-se em janeiro uma taxa de crescimento ligeira, que se prolongou até março. Entre março e abril verificou-se um crescimento acentuado, atingindo o pico de 25,7%, após o qual se registou uma descida acentuada da taxa de crescimento, que passou a ser negativa, tendo atingindo em julho uma quebra de 18,8%. O mês de agosto registou uma desaceleração do ritmo de quebra, voltando a acentuar-se em setembro. Os últimos três meses do ano retomaram a uma tendência de equilíbrio, tendo apresentado

uma progressiva desaceleração da quebra, terminando o ano de 2020 num registo 3,6% inferior ao de 2019.

Por outro lado, o comportamento dos impostos indiretos (*Figura XLIV*), diferiu dos impostos diretos, na medida em que iniciou o ano com uma taxa de crescimento quase nula, e distante do elevado crescimento de 2019. O mês de março fica marcado pelo início do crescimento negativo desta componente, que de abril em diante veio a registar um aceleração da taxa de decréscimo, atingindo em junho a maior quebra (-12,2%). A evolução que se seguiu – entre os meses de junho e dezembro – apresentou uma desaceleração progressiva, tendo o ano de 2020 terminado com um registo relativo aos impostos indiretos 8,1% inferior a 2019.

Figura XLIV: Variação Homóloga dos Impostos Indiretos



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

4.3. Análise Detalhada da Execução Orçamental

I. Primeiro Trimestre de 2020

Analisando os dados relativos ao período entre janeiro e março de 2020 (*Tabela XI*), observa-se que as contas públicas apresentaram sinais de normalidade. Importa referir que os primeiros casos de Covid-19 surgiram em Portugal em março de 2020, e por esse motivo o primeiro trimestre do ano não se viu afetado pela situação pandémica entretanto desencadeada.

Neste sentido, a receita efetiva registou um aumento de 1,9% face ao ano anterior, assente numa tendência de crescimento a nível das contribuições para sistemas de proteção social e da receita não fiscal e não contributiva (que cresceram 5,7% e 3,3%, respetivamente). Este aumento foi, em parte, contrariado pelo decréscimo de 0,3% na receita fiscal, justificado pela quebra de 1,9% nos

impostos indiretos, cujo peso de 64,8% relativamente à totalidade da receita fiscal foi suficiente para contrariar a evolução positiva de 2,6% dos impostos diretos.

Tabela XI: Execução Orçamental do 1º Trimestre

(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	9 773,7	10,1%	10 756,0	-0,3%	10 719,1
Impostos Diretos	3 472,1	6,0%	3 681,6	2,6%	3 777,1
Impostos Indiretos	6 301,6	12,3%	7 074,3	-1,9%	6 942,0
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	4 889,8	6,4%	5 203,9	5,7%	5 499,0
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	2 702,9	4,0%	2 810,0	3,3%	2 904,0
Taxas, Multas e Outras Penalidades	691,3	13,0%	780,9	-3,1%	756,4
Rendimentos de Propriedade	241,7	-9,6%	218,4	19,6%	261,2
Transferências	728,5	-5,3%	690,1	17,7%	812,2
Vendas de Bens e Serviços Correntes	637,4	-3,5%	615,0	8,7%	668,4
Vendas de Bens de Investimento	17,2	124,4%	38,6	103,4%	78,5
Restantes Receitas	372,3	-30,6%	258,3	1,9%	263,3
Diferenças de Consolidação	14,7	1 319,0%	208,6	-69,2%	64,2
Receita Efetiva	17 366,4	8,1%	18 769,9	1,9%	19 122,1
Despesas com o pessoal	3 565,8	4,0%	3 709,2	5,1%	3 899,9
Aquisição de bens e serviços	2 090,6	-6,6%	1 952,4	17,7%	2 298,9
Juros e outros encargos	2 088,3	-9,9%	1 881,3	-2,2%	1 839,3
Transferências	9 164,6	3,6%	9 495,3	4,9%	9 956,4
Subsídios	224,7	3,6%	232,9	6,6%	248,2
Investimento	555,6	4,0%	577,7	35,7%	784,0
Outras despesas	157,1	9,0%	171,3	-22,1%	133,5
Diferenças de consolidação	15,4	566,2%	102,6	-65,2%	35,7
Despesa primária	15 773,7	3,0%	16 241,5	6,9%	17 356,6
Despesa efetiva	17 862,0	1,5%	18 122,8	5,9%	19 195,9
Saldo Global	-495,6	230,6%	647,1	-111,4%	-73,8

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

No que respeita à despesa pública, verificou-se um acentuar do crescimento tanto da despesa primária (+6,9%) como da despesa efetiva (+5,9%) face ao ano anterior. Neste sentido, é de destacar que as variações registadas decorrem da atividade normal, não refletindo ainda qualquer impacto da crise pandémica que começou a dar sinais de aparecimento em março de 2020.

Com base nestes indicadores, regista-se um saldo global negativo, cifrando-se nos -73,8 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 111,4% face ao primeiro trimestre de 2019.

II. Segundo Trimestre de 2020

Durante o segundo trimestre de 2020 verificou-se um agravamento significativo da situação pandémica em Portugal, tendo como consequência fortes impactos económicos, que contribuíram para um desequilíbrio das contas públicas.

Tabela XII: Execução Orçamental do 2º Trimestre
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	9 773,7	10,1%	10 756,0	-28,8%	10 719,1
Impostos Diretos	9 374,8	3,8%	9 734,7	-39,1%	6 926,7
Impostos Indiretos	3 412,8	-1,5%	3 362,5	-23,4%	2 048,4
Contribuições para Sist. de Proteção Social	5 962,0	6,9%	6 372,4	-7,5%	4 878,3
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	4 865,0	6,6%	5 186,5	-19,2%	4 799,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	3 357,1	8,0%	3 626,6	-36,1%	2 930,3
Rendimentos de Propriedade	801,4	2,5%	821,2	-28,1%	525,0
Transferências	806,8	26,0%	1 016,5	12,7%	730,7
Vendas de Bens e Serviços Correntes	651,3	9,8%	715,4	-33,4%	806,3
Vendas de Bens de Investimento	796,9	-5,9%	750,2	-65,8%	499,5
Restantes Receitas	40,5	-20,5%	32,2	-4,8%	11,0
Diferenças de Consolidação	225,9	0,1%	226,2	118,6%	215,4
Receita Efetiva	34,2	90,4%	65,1	-21,0%	142,3
Despesas com o pessoal	17 596,9	5,4%	18 547,8	4,3%	14 656,6
Aquisição de bens e serviços	4 564,4	3,1%	4 705,5	-0,7%	4 906,6
Juros e outros encargos	2 188,0	8,4%	2 370,8	-12,2%	2 354,2
Transferências	2 999,8	-7,7%	2 769,7	14,9%	2 432,8
Subsídios	9 144,1	3,9%	9 502,0	27,6%	10 917,5
Investimento	179,8	11,9%	201,2	8,0%	256,8
Outras despesas	635,6	-6,3%	595,4	-31,5%	643,1
Diferenças de consolidação	242,6	12,2%	272,1	-104,7%	186,4
Despesa primária	68,0	-165,7%	-44,7	9,5%	2,1
Despesa efetiva	17 022,7	3,4%	17 602,1	6,5%	19 266,6
Saldo Global	-2 425,6	24,8%	-1 824,1	-286,1%	-7 042,8

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Neste sentido, uma análise da *Tabela XII* revela que as receitas foram afetadas de forma significativa, registando, entre abril e junho, uma quebra de 21% face ao valor contabilizado em 2019. Esta quebra foi transversal à receita fiscal, receita contributiva e receita não fiscal e não contributiva. A receita fiscal, principal componente da receita pública, registou uma quebra de 28,8%, justificada pelo decréscimo dos impostos diretos e indiretos (-39,1% e -23,4%, respetivamente). Estes valores refletem os efeitos da pandemia na economia portuguesa, assim como a resposta tomada pelo Governo, quer no que respeita às medidas referentes à flexibilização do pagamento de impostos, quer no ajustamento do calendário fiscal. Relativamente às contribuições para sistemas de proteção social, verificou-se, uma quebra de 7,5% face a igual período de 2019, sendo este registo essencialmente consequência da Covid-19, expresso na forte redução das contribuições nos meses de maio e junho (-14,5% e -8%, respetivamente), que refletem a contração da atividade económica e do emprego, assim como o impacto das medidas implementada, nomeadamente a dispensa parcial ou isenção do pagamento de contribuições, bem como a possibilidade de diferimento do pagamento de contribuições para a segurança social para a grande maioria das empresas. Importa ainda referir que neste trimestre, a receita não fiscal e não

contributiva registou uma quebra de 19,2%, justificada pela quebra geral de todas as suas componentes, das quais se destacam as taxas, multas e outras penalidades e as vendas de bens e serviços correntes, que apresentaram quebras de 36,1% e 33,4%, e configuram as rubricas que evidenciam maior erosão de cobrança por efeito da pandemia. Em sentido contrário, as transferências apresentaram um crescimento de 12,7%, refletindo os fundos provenientes da União Europeia, com destino, nomeadamente, à segurança social.

Observando a despesa pública no segundo trimestre de 2020, verifica-se uma aceleração do crescimento, tendo a despesa primária aumentado 9,5% e a despesa efetiva 6,5%. Este resultado reflete essencialmente o comportamento das transferências (+14,9%), que evidencia a despesa associada às medidas excecionais e temporárias adotadas no âmbito do combate aos efeitos da Covid-19. Importa ainda referir, que, embora a rubrica aquisição de bens e serviços apresente um decréscimo de 0,7% no fim do segundo trimestre, durante o mês de maio registou um crescimento de 27,1%, influenciado pelo aumento de pagamentos relativos a material de consumo clínico e medicamentos, traduzindo os encargos suportados no tratamento da Covid-19, essencialmente respeitantes à aquisição de equipamentos de proteção individual. Contudo, no mês de junho registou-se uma redução de 27% face a 2019, refletindo o efeito de pagamentos efetuados em 2019, cujos correspondentes pagamentos em 2020 não ocorreram durante este período. Em sentido contrário, os juros e outros encargos permaneceram em tendência de decréscimo, apresentando uma redução de 12,2% face a igual período de 2019, em resultado da diminuição de encargos relativos à dívida direta do Estado.

Com base nestes resultados, o segundo trimestre de 2020 registou um saldo global bastante negativo, concretamente, o pior registo trimestral do ano, situando-se 286,1% abaixo valor registado no período homólogo, e cifrando-se em 7.042,8 milhões de euros.

Abril

Tendo por base a execução presente na *Tabela XXVI (Anexo)*, verifica-se que, invertendo totalmente a tendência do mês anterior, a receita do mês de abril representa um significativo aumento de 22% face ao registado em igual período de 2019. Este valor é particularmente relevante quando considerado que a evolução

de 2019 face a 2018 corresponde a uma quebra de 7,3%. Analisando a receita acumulada ao longo dos primeiros 4 meses do ano, verifica-se um aumento de 6% face ao mesmo período de 2019, sendo que este valor representa uma aceleração do crescimento da receita acumulada de 4,2 p.p., invertendo a tendência de desaceleração até então verificada. Este significativo aumento é essencialmente justificado pelo crescimento generalizado das diferentes categorias da receita, com especial ênfase para a receita não fiscal e não contributiva (que cresceu 16,8%). Analisando apenas a receita circunscrita ao mês de abril, verificam-se aumentos consideráveis, tendo a receita não fiscal e não contributiva aumentado 60% face a abril de 2019, e a receita fiscal 24,5%.

Durante os primeiros quatro meses de 2020, o saldo acumulado da receita não fiscal e não contributiva da Administração Central e Segurança Social cresceu 16,8% face ao mesmo período de 2019, que constitui uma aceleração de 13,5 p.p. relativamente ao mês anterior. Naquilo que respeita apenas ao mês de abril de 2020, o incremento de 60% contrasta com a quebra 30,6% registada em abril de 2019, e o motivo de tal aumento reside maioritariamente no aumento de 292,9% dos rendimentos de propriedade, justificado pela entrega dos dividendos do Banco de Portugal, no valor de 479,4 milhões de euros, assim como o aumento de 17,3% das transferências, resultante de fundos provenientes da União Europeia. Em sentido oposto, verificou-se um decréscimo de 26,8% nas taxas, multas e outras penalidades, motivados já pela pandemia. Também as vendas de bens e serviços correntes decresceram em 39,1%, motivado em grande medida pela diminuição da receita proveniente do tráfego de passageiros resultante da situação de estado de emergência e de situação de calamidade.

O saldo da receita fiscal do Estado resultante do primeiro quadrimestre de 2020 contabilizou um crescimento de 3,8% face ao mesmo período de 2019, tendo, apenas em abril de 2020, apresentado um significativo crescimento de 25,1%. No entanto, importa referir que o valor da receita fiscal acumulada representa uma desaceleração de 3,8 p.p. face ao ano anterior. Analisando as componentes da receita fiscal do Estado relativas ao mês de abril, identifica-se um massivo aumento dos impostos diretos (+125,2% face a abril de 2019), justificado pelo crescimento de 150,4% do IRS, contraposto pela redução de 25,1% do IRC. Estas variações surgem em consequência da pandemia vivida, na medida em que o crescimento da

receita relativa ao IRS resulta da dilação no início dos reembolsos de IRS, ocorrido em pleno estado de emergência. Em sentido oposto, a redução da receita do IRC é justificada pelo adiantamento da entrega e liquidação do Pagamento Especial por Conta para junho de 2020, e da declaração periódica de rendimentos (Modelo 22) para julho de 2020. Por outro lado, os Impostos Indiretos registaram um decréscimo de 0,5% face ao período homólogo. A quebra na receita de impostos indiretos é generalizada, porém, destacam-se os decréscimos mais significativos, nomeadamente, no IVA (-7,6%), no Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) (-6,5%), no ISV (-63,3%) e no Imposto sobre o Tabaco (-45,7%). A redução na receita do IVA é motivada pela aceleração nos reembolsos e pelo diferimento de 236 milhões de euros para os seis meses seguintes, por via da aplicação dos pagamentos fracionados estabelecidos em decreto-lei, sendo que a redução do ISV é justificada pela alteração de padrões de consumo causada pela pandemia, na forma de redução de aquisição de bens duráveis. Em sentido oposto, o Imposto de Selo contrapôs a tendência de reduções, tendo crescido 163,2% durante o mês de abril.

Num registo distinto, a receita contributiva apresentou em abril uma reduzida variação (+0,4%), sendo que a evolução desta componente da receita ao longo dos quatro primeiros meses de 2020 revela um crescimento de 4,4%, o que representa uma desaceleração de 1,9 p.p. face a igual período de 2019. Importa ainda referir que a cobrança de dívidas à segurança social em processo executivo, apresenta, nos primeiros quatro meses do ano, um decréscimo significativo (-14% face a 2019).

No que diz respeito à despesa, verifica-se que ao longo dos quatro primeiros meses do ano, a despesa efetiva registou um crescimento de 7,5%, sendo que este valor representa um significativo aceleração do crescimento da despesa pública face ao mesmo período de 2019 (+7,2 p.p.). No mês de abril o crescimento da despesa efetiva situou-se nos 11,6%, sendo que este aumento reflete o acréscimo da maioria das suas componentes. A despesa com transferências aumentou 15,2% em abril, sendo este crescimento justificado pelo incremento dos encargos com pensões e as medidas excecionais e temporárias relativas à situação de pandemia. As despesas com o pessoal cresceram 7%, refletindo o efeito transversal do descongelamento de carreiras e acréscimos remuneratórios, e pelos aumentos

verificados no SNS, Escolas e Instituições de Ensino Superior. Também as despesas relativas à aquisição de bens e serviços cresceu em 4% durante o mês de abril, contribuindo para um crescimento quadrimestral acumulado de 14%, justificado sobretudo com o aumento da despesa realizada no setor da Saúde, associada a material de consumo clínico e medicamentos, em grande medida relacionados com o combate à Covid-19. Importa salientar que em abril se verificou uma desaceleração do crescimento desta categoria de despesa (-3,7 p.p.), justificada pela desaceleração dos pagamentos efetuados por parte de entidades do SNS, relativos a dívidas vencidas, a coberto do reforço de capital realizado pelo Estado.

Contabilizando a totalidade da receita e despesa, observa-se que o saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de abril se situou em -1.839,6 milhões de euros. Embora negativo, este registo constitui uma melhoria de 288,7 milhões de euros (13,6%) face ao valor registado em 2019. O saldo global acumulado subjacente à execução dos quatro primeiros meses de 2020 cifrou-se em -1.912,9 milhões de euros, representando uma redução de 460 milhões de euros (-31,7%) comparativamente com o mesmo período de 2019.

Maio

Após um avolumado crescimento da receita no mês de abril, segue-se uma forte contração registada durante o mês de maio. Observando a *Tabela XXVII (Anexo)*, verifica-se que durante este período, a receita efetiva da Administração Central e Segurança Social caiu em 23,5%. Neste sentido, o resultado verificado em maio contribuiu para eliminar o crescimento até então registado a nível da receita acumulada, igualando o valor dos cinco primeiros meses de 2019. Analisando a receita de maio, verifica-se que a quebra é transversal a todas as componentes, contribuindo para uma forte desaceleração do crescimento da receita fiscal e da receita contributiva, e para uma redução da receita não fiscal e não contributiva.

Em maio, a receita não fiscal e não contributiva apresentou uma quebra de 47,1% face ao período homólogo, sendo que este valor representa uma total inversão da evolução de 2019 face a 2018 (crescimento de 62,7%). Este resultado mensal contribuiu para inverter a tendência de subida verificada nos quatro meses anteriores, transformando um crescimento de 16,8% no primeiro quadrimestre,

numa redução de 2% entre janeiro e maio. Analisando as componentes da receita não fiscal e não contributiva, verifica-se que em maio todas sofreram quebras significativas, com exceção das transferências. Estes resultados negativos surgem como consequência da pandemia Covid-19, evidenciando o impacto da crise sanitária na economia e nas contas públicas. As taxas, multas e outras penalidades a par das vendas de bens e serviços correntes apresentaram quebras de 39,7% e 35,6%, respetivamente, constituindo as componentes com maior erosão de cobrança por efeito da pandemia.

As contribuições para sistemas de proteção social registaram uma quebra de 14,5%, contribuindo para reduzir em 6,3 p.p. (para 0,6%) a receita acumulada nos cinco primeiros meses do ano. A desaceleração observada reflete essencialmente os efeitos da pandemia, designadamente a contração da atividade económica e do emprego, bem como o conjunto de medidas, nomeadamente a isenção ou dispensa parcial do pagamento de contribuições para a segurança social para a maioria das empresas.

Nos primeiros cinco meses de 2020, a receita fiscal volta a refletir os efeitos da pandemia provocada pela Covid-19 na economia portuguesa, bem como das medidas tomadas no que diz respeito à flexibilização do pagamento de impostos no segundo trimestre de 2020, para além do ajustamento do calendário fiscal. Neste sentido, a receita fiscal da Administração Central e da Segurança Social, que, tendo em conta o seu peso, radica no contributo do subsector do Estado, evidencia um decréscimo de 15,4% face a 2019. Este resultado mensal contribuiu para que o crescimento da receita fiscal do Estado nos cinco primeiros meses de 2020 decaísse para 0,4%, registando uma desaceleração de 3,4 p.p. face ao crescimento acumulado nos quatro meses anteriores. Analisando separadamente as componentes da receita do Estado, verifica-se que o significativo aumento dos impostos diretos (cresceram 370,5% face a 2019), não foi capaz de contrariar a quebra de 33,1% dos impostos indiretos. O significativo aumento da receita resultante de impostos diretos é justificado pelo crescimento de 279,4% do IRS, que evidencia, apesar da aceleração face ao mês anterior, um desfasamento considerável em matéria de reembolsos quando comparado com o período homólogo. Em sentido contrário, a receita do IRC apresentou uma redução de 27,9% face ao mesmo período de 2019, evidenciando o efeito do adiamento dos

pagamentos. Em matéria de impostos indiretos, que representam cerca de 75% da totalidade da receita fiscal do Estado, a quebra é transversal a todas as suas componentes. De destacar a quebra de 29,5% do IVA, que ilustra o significativo efeito da pandemia nos hábitos de consumo e na procura interna. Também o ISP, Imposto Único de Circulação (IUC) e Imposto de Selo registaram reduções significativas (-45,6%, -5,2% e -29,1%, respetivamente).

No que diz respeito à despesa, a execução de maio segue a tendência verificada no mês anterior, na medida em que a Administração Central e Segurança Social regista um crescimento de 13,6% na despesa efetiva, contribuindo para o aumento de 8,6% da despesa efetiva acumulada (que representa um acréscimo de 7,2 p.p. face a 2019). A despesa com pessoal cresceu 4% em maio, evidenciando o efeito da evolução do processo faseado de descongelamento de carreiras e dos acréscimos remuneratórios. A despesa com aquisição de bens e serviços cresceu 27,1%, motivada sobretudo pelo incremento dos pagamentos relativos a material de consumo clínico e medicamentos, assim como a aquisição de equipamentos de proteção individual. A despesa relativa a transferências aumentou 23,3%, tendo este crescimento sido motivado pelo aumento de despesas relativas às medidas excecionais e temporárias relacionadas com a situação de pandemia. Em sentido contrário, os juros e outros encargos reduziram 13,2% em maio, contribuindo para o saldo acumulado fosse 3,4% inferior ao verificado em 2019.

O saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de maio foi de -1.614,5 milhões de euros, sendo que este valor representa uma quebra de 383,5% relativamente a maio de 2019. O saldo global acumulado subjacente à execução dos cinco primeiros meses de 2020 cifrou-se em -3527,4 milhões de euros, representando uma derrapagem de 2644,1 milhões de euros (-299,3%) quando comparado com o mesmo período de 2019.

Neste sentido, maio pode ser considerado o mês que melhor evidencia o início da crise vivida a nível das contas públicas.

Junho

Seguindo a tendência do mês anterior, junho regista o pior resultado de 2020 no que respeita à receita da Administração Central e Segurança Social. Neste sentido, a *Tabela XXVIII (Anexo)* revela que a receita pública registou uma quebra de 46,1% face ao valor contabilizado em 2019, após ter apresentado uma evolução

de 1,2% entre 2018 e 2019. Após se verificar, no mês anterior, o cessar do crescimento da receita, esta quebra vem contribuir fortemente para o início da redução do saldo da receita acumulada face ao período homólogo. Neste sentido, vencido o primeiro semestre de 2020, contabiliza-se uma redução de 9,5% da receita face ao mesmo período de 2019. Analisando detalhadamente a receita pública, verifica-se que todas as suas componentes apresentaram quebras, com especial ênfase dada à receita fiscal e receita não fiscal e não contributiva.

A receita não fiscal e não contributiva de junho apresentou uma quebra de 41% face ao mesmo período de 2019, contribuindo para uma quebra de 9,4% durante o primeiro semestre de 2020. Analisando individualmente as componentes desta receita, verifica-se que, sem exceção, todas registaram reduções face a 2019. Esta tendência decrescente é consequência, à semelhança do que se tinha vindo a verificar já nos meses anteriores, da pandemia Covid-19, evidenciando o impacto da crise sanitária na economia e nas contas públicas. Similarmente ao mês anterior, as taxas, multas e outras penalidades apresentaram uma significativa quebra de 40,8%, contribuindo para que o registo do primeiro semestre se situasse 20% abaixo do registado no período homólogo de 2019. Também os rendimentos de propriedade sofreram uma quebra mensal na ordem dos 75,1%, contribuindo para uma quebra acumulada de 19,7% ao longo do primeiro semestre. As vendas de bens e serviços correntes registaram também um decréscimo de 26,9% em junho, contribuindo para uma quebra de 14,5% no primeiro semestre de 2020, influenciado pelo desfasamento temporal da entrega das rendas de edifícios decorrente da aplicação do Princípios da Onerosidade. Apesar de registar quebras recorrentes ao longo dos seis primeiros meses do ano, incluindo um decréscimo de 71,6% em junho, as vendas de bens de investimento mantiveram um saldo acumulado positivo de 26,4%. Contrariando o que vinha a ser contabilizado nos meses anteriores, a rubrica de transferências apresentou um resultado negativo, decrescendo 1,7% face a 2019. Contudo, este valor representa uma melhoria de 6,3 p.p. face à evolução registada de 2018 para 2019. A quebra contabilizada em junho de 2020 contribuiu para uma ligeira redução do crescimento acumulado ao longo do primeiro semestre do ano, que se situou nos 15,2%. A quebra das transferências comunitárias recebidas pelo IAPMEI (-12,9%), em linha com o nível

da despesa de incentivos reembolsáveis, resulta do menor número de momentos de receção de candidaturas do Sistema de Incentivos à Inovação do PT2020.

As contribuições para sistemas de proteção social registaram em junho uma quebra de 8% face ao período homólogo, tendo este valor contribuído para uma inversão da tendência de crescimento acumulado até então registada, situando a evolução do saldo acumulado da receita contributiva nos -0,9%. Acresce ainda que, a cobrança efetiva da dívida à segurança social em processo executivo, apresenta no primeiro semestre de 2020, um decréscimo acumulado de 30,3%, relativamente ao período homólogo de 2019.

Tal como referido relativamente ao resultado do mês anterior, o balanço do primeiro semestre de 2020 revela os efeitos da pandemia assim como as consequências das respostas dadas pelo Governo. Deste modo, deverá salientar-se que a aplicação do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, permitiu, no segundo trimestre de 2020, a adesão dos contribuintes a planos prestacionais de 1.321 milhões de euros, contribuindo desta forma para aliviar a tesouraria das empresas. Assim, em junho a receita fiscal líquida do Estado decresceu 61,9% comparativamente com o período homólogo, contribuindo para a inversão da tendência positiva registada a nível do saldo acumulado, na medida em que, volvido o primeiro semestre de 2020, este se situou nos -14% face ao mesmo período de 2019. Analisando as componentes da receita fiscal do Estado, identificam-se quebras muito significativas tanto nos impostos diretos como indiretos. Em junho de 2020, a receita resultante da coleta de impostos diretos foi 82,3% inferior a 2019, contribuindo para que o respetivo saldo do primeiro semestre registasse um valor 17,3% inferior ao de 2019. É importante ressaltar que este mês marca o ponto de inversão, a partir do qual o saldo acumulado dos impostos diretos passou a ser inferior ao contabilizado em 2019. A quebra registada em junho é justificada pela diminuição das coletas de IRS e IRC, em 96,4% e 84%, respetivamente. Relativamente aos impostos indiretos, verifica-se uma redução de 30,4% durante o mês de junho, contribuindo para um decréscimo de 12,2% do saldo acumulado no primeiro semestre. Esta quebra mensal é resultado de uma diminuição da maioria dos diferentes impostos indiretos, porém, destaca-se, em linha com o que tem sido verificado nos meses anteriores, a quebra de 39,7% do IVA, e de 20,7% do ISP. De referir ainda, que também o ISV, Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas

(IABA) e Imposto de Selo apresentaram quebras face ao mesmo período de 2019, tendo como principal causa a pandemia Covid-19 e seu efeito nos padrões de consumo e procura interna. As quebras registadas no mês de junho servem para consolidar ainda mais o decréscimo do saldo acumulado dos impostos indiretos, onde não há qualquer componente a evidenciar crescimento face ao período homólogo.

Em junho de 2020, a Administração Central e Segurança Social registou uma ligeira redução da despesa face ao mesmo período de 2020, contudo, os valores contabilizados constituem apenas uma desaceleração do crescimento face ao mês de maio. Neste sentido, a despesa primária de junho de 2020 foi 2,8% inferior à que se contabilizou em junho de 2019, contribuindo para que o crescimento acumulado da despesa ao longo do primeiro semestre de 2020 se situasse nos 6,2%. Examinando as diversas componentes da despesa individualmente, identificam-se diversos aumentos, designadamente a nas despesas com o pessoal, transferências e investimento. As despesas com pessoal cresceram 2,8% neste mês, sendo este registo revelador das despesas do Serviço Nacional de Saúde, sobretudo referente a novas contratações de pessoal e pagamento de horas extraordinárias, bem como o efeito dos pagamentos relativos a descontos e contribuições respeitantes ao ano anterior. Também as transferências cresceram 6,7% em junho, contribuindo para um crescimento acumulado de 9,9% face ao primeiro semestre de 2019. Este resultado advém, em larga medida, da despesa associada às medidas de natureza excecional e temporária no âmbito da pandemia, suportada pela Segurança Social, e que inclui maioritariamente, os encargos associados ao apoio à manutenção dos contratos de trabalho (*layoff simplificado*), bem como ao apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes e a outras medidas que visam a manutenção dos rendimentos dos agregados familiares afetados pela crise sanitária. O crescimento de 13,1% contabilizado a nível do investimento em junho, que contribuiu para um crescimento do saldo acumulado de 16,3% no primeiro semestre do ano, é essencialmente justificado com o incremento da despesa com equipamento básico, destacando-se a aquisição de material médico para as Unidades de Cuidados Intensivos. Em sentido oposto, a aquisição de bens e serviços reduziu 27% face a junho de 2019, contribuindo para a desaceleração do crescimento acumulado em

9,2 p.p., resultando no crescimento de 7,6% no saldo acumulado. Também os juros e outros encargos demonstraram uma redução de 22,8% em junho, contribuindo para que o saldo acumulado ao longo do primeiro semestre fosse 8,1% inferior ao registado no mesmo período de 2019. Esta diminuição está em linha com a tendência de diminuição observada desde fevereiro, e é essencialmente devida à evolução dos encargos suportados pelas entidades públicas. Ainda referir que a rubrica relativa a outras despesas registou em junho de 2020 uma redução de 24,8%, contribuindo para que o saldo acumulado no primeiro semestre seja 27,9% inferior ao mesmo período de 2019, sendo esta redução principalmente justificada pelo encerramento das atividades letivas presenciais, que originaram uma redução das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Considerados os registos da despesa e receita pública, contabiliza-se em -3.589,2 milhões de euros o saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de junho. Este valor representa uma massiva quebra (-1825,4%) relativamente a junho de 2019. Este registo concorre para que o saldo acumulado subjacente à execução do primeiro semestre de 2020 se cifre em -7.116,6 milhões de euros, representando uma derrapagem de 6.046,9 milhões de euros (-565,3%) comparativamente com o mesmo período de 2019.

Deste modo, junho pode ser considerado o mês que reflete a maior derrapagem das contas públicas desde o começo da pandemia Covid-19.

III. Terceiro Trimestre de 2020

O terceiro trimestre testemunhou um ligeiro desagravamento da situação pandémica, nomeadamente durante os meses de julho e agosto. Porém, com o mês de setembro deu-se a retoma das atividades letivas, contribuindo para um aumento dos contágios, iniciando uma tendência de agravamento da crise sanitária, que se viria a tornar mais expressiva nos meses seguintes. Apesar das melhorias verificadas, a pandemia continuou a impactar as contas públicas, sendo responsável pelo decréscimo (ainda que mais reduzido) face ao ano de 2019.

Tabela XIII: Execução Orçamental do 3º Trimestre
(em Milhões de Euros)

	3º Trimestre				
	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	14 307,4	0,3%	14 345,2	-0,5%	14 278,8

Impostos Diretos	7 465,3	-1,3%	7 369,3	3,7%	7 639,9
Impostos Indiretos	6 842,1	2,0%	6 975,8	-4,8%	6 638,9
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	5 520,6	8,2%	5 971,1	-0,6%	5 937,9
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	2 589,8	-4,5%	2 473,3	-13,9%	2 130,5
Taxas, Multas e Outras Penalidades	838,5	6,3%	891,2	-17,5%	735,4
Rendimentos de Propriedade	150,6	3,0%	155,1	-10,1%	139,4
Transferências	586,7	1,7%	596,8	-13,9%	513,9
Vendas de Bens e Serviços Correntes	707,2	0,2%	708,5	-13,9%	610,2
Vendas de Bens de Investimento	72,3	-27,5%	52,4	-12,4%	45,9
Restantes Receitas	225,1	-16,7%	187,6	0,1%	187,8
Diferenças de Consolidação	9,2	-1388,0%	-118,5	-13,8%	-102,1
Receita Efetiva	22 417,8	1,7%	22 789,6	-1,9%	22 347,2
Despesas com o pessoal	3 863,0	5,1%	4 060,6	4,5%	4 242,4
Aquisição de bens e serviços	2 204,4	4,5%	2 304,5	-2,6%	2 245,0
Juros e outros encargos	1 028,9	-7,3%	953,9	-2,3%	931,7
Transferências	10 815,3	5,5%	11 407,3	7,6%	12 271,0
Subsídios	168,6	26,0%	212,5	66,8%	354,4
Investimento	451,5	13,6%	513,0	3,1%	528,8
Outras despesas	245,3	-7,5%	226,8	1,7%	230,6
Diferenças de consolidação	-12,4	-297,6%	24,5	158,8%	63,4
Despesa primária	17 735,6	5,7%	18 749,3	6,3%	19 935,8
Despesa efetiva	18 764,5	5,0%	19 703,1	5,9%	20 867,6
Saldo Global	3 653,3	-15,5%	3 086,5	-52,1%	1 479,6

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

No que respeita à despesa pública ao longo do terceiro trimestre do ano, é observável um desagravamento de 3,1 p.p. na despesa primária (+6,3%) e de 0,6 p.p. na despesa efetiva (+5,9%). Contudo, o acréscimo registado é consequência de aumentos generalizados, com destaque (à semelhança do trimestre anterior) para as transferências, que cresceram 7,6% (representando 58,8% da despesa efetiva) em consequência das medidas excepcionais e temporárias relacionadas com a pandemia. Em sentido oposto, verifica-se que tanto as aquisições de bens e serviços como os juros e outros encargos registaram decréscimos face a 2019. A primeira rubrica contabilizou uma diminuição de 2,6% face ao período homólogo. Esta componente reflete a evolução dos encargos com o SNS, nomeadamente em material de consumo clínico e medicamentos no âmbito da resposta à crise pandémica, sendo, no entanto, compensada pela diminuição registada no volume de pagamentos associados ao regime da ADSE em resultado da menor procura de serviços de saúde durante este período. Adicionalmente, os juros e outros encargos diminuíram 2,3% relativamente a 2019, mantendo a tendência de decréscimo até então verificada.

Com base nestes resultados, e pela primeira em 2020, o terceiro trimestre apresentou um saldo global positivo de 1.479,6 milhões de euros. Contudo, e embora represente um excedente orçamental, configura uma quebra de 52,1% face a igual período de 2019.

Julho

Após um mês em que a Administração Central e Segurança Social registou receitas historicamente baixas, segue-se julho, que, embora em menor percentagem, apresenta também quebras substanciais. Neste sentido, e tendo por base a *Tabela XXIX (Anexo)*, contabilizou-se uma quebra de 14,9% face a julho de 2019, contribuindo para que a receita efetiva acumulada nos sete primeiros meses de 2020 se situasse 10,5% abaixo do valor contabilizado no mesmo período de 2019. Analisando separadamente as componentes da receita, observa-se que, embora todas apresentem quebras face a 2019, existe uma desaceleração da diminuição face ao mês anterior.

Durante este mês, registou-se uma quebra de 28,3% da receita não fiscal e não contributiva, tendo este valor concorrido para que o saldo acumulado ao longo dos sete primeiros meses de 2020 se situasse 11,9% abaixo do valor contabilizado no mesmo período de 2019. As taxas, multas e outras penalidades sofreram uma redução de 24,7% no mês de julho, contribuindo para uma redução de 20,8% na receita acumulada entre janeiro e julho. As transferências, que até maio tinham mantido a tendência de crescimento mensal, sofreram uma avultada quebra em julho. A redução de 52,5% face a julho de 2019 concorreu para que o crescimento do saldo acumulado desta componente desacelerasse 10,9 p.p. relativamente ao mês anterior, cifrando-se nos 4,3%. As vendas de bens e serviços correntes registaram uma quebra de 9,7%, contribuindo para que a redução do saldo acumulado se situasse nos 13,7%, constituindo este valor uma desaceleração de 0,8 p.p. face ao ritmo de decréscimo registado em junho. A evolução negativa desta componente resulta dos efeitos da pandemia na economia, sendo de salientar a diminuição do tráfego de passageiros, nomeadamente na CP, no Metropolitano de Lisboa e no Metro do Porto.

A receita relativa às contribuições para sistemas de proteção social registou, em julho de 2020, uma redução de 2,8% face ao mesmo período de 2019, sendo que este valor constitui uma melhoria face ao mês anterior. Não obstante, o saldo acumulado da receita contributiva decresceu 1,2% face ao período homólogo.

Em julho de 2020, a Administração Central e Segurança Social registou uma quebra de 17,6% a nível da receita fiscal, largamente radicada no subsetor do Estado. Neste sentido, a receita fiscal do Estado de julho de 2020 contabilizou uma

quebra de 17,3% face a julho de 2019, tendo este valor contribuído para que o saldo acumulado ao longo dos sete primeiros meses do ano fosse 14,6% inferior ao registado no mesmo período de 2019. Analisando as componentes da receita fiscal do Estado, observa-se, à semelhança do mês de junho, uma redução generalizada dos impostos, quer diretos quer indiretos. Durante este mês, os impostos diretos registaram um decréscimo de 22% face a julho de 2019, tendo este valor concorrido para que o saldo acumulado nos sete primeiros meses de 2020 se situasse 18,8% abaixo do mesmo período de 2019. A justificação para a quebra em questão, reside na redução da receita resultante do IRS e do IRC. A execução do imposto sobre rendimentos de pessoas singulares é afetada pelo diferimento do pagamento do imposto, que deverá ser compensado pelas adesões a planos prestacionais, sendo que o imposto sobre rendimentos de pessoas coletivas evidencia o efeito do adiamento do pagamento do primeiro pagamento por conta para agosto de 2020. No que concerne aos impostos indiretos, observa-se uma melhoria relativamente ao que se vinha a registar em maio e junho, porém, permanecendo aquém dos valores de julho de 2019, sendo contabilizado um défice de 9,3%. Este valor mensal tem o efeito de desacelerar em 0,4 p.p. a diminuição do saldo acumulado, que se situou 11,8% abaixo do valor relativo a mesmo período de 2019. Analisando separadamente os impostos indiretos, observa-se que a maioria apresenta quebras face a julho de 2019, com exceção do imposto sobre o consumo do tabaco e o imposto de selo, sendo que a nível da receita acumulada apenas o imposto de consumo sobre o tabaco apresenta crescimento face a 2019. Neste sentido, o IVA mantém o estatuto de imposto indireto com maior peso para a receita pública, e contabiliza uma quebra de 15,8% (menos acentuada do que no mês anterior), continuando a revelar o impacto da pandemia na economia e no consumo. Adicionalmente, o ISP, ISV e IUC contabilizam quebras significativas (-8%, -52,1% e -12,3%, respetivamente), contribuindo para que os respetivos saldos acumulados permaneçam em trajetória decrescente (-10,7%, -46,5% e -2,1%, respetivamente).

Relativamente à despesa, durante o mês de julho a Administração Central e Segurança Social registou um aumento de 6,4% da despesa efetiva, sendo que este registo contribuiu para que o saldo acumulado efetivo se mantivesse 6,3% superior ao registo dos sete primeiros meses de 2019. Analisando as componentes

da despesa individualmente, verifica-se um decréscimo de diversas rubricas, porém, compensado pelo crescimento de outras com maior preponderância. Neste sentido, destaca-se o aumento das despesas com pessoal, que em julho cresceram 4,2%. Tal como no mês de junho, as transferências mantiveram a tendência de crescimento, contabilizando um aumento de 9,8% face a julho de 2019. Adicionalmente, verificou-se um aumento de 6,6% na despesa com juros e outros encargos, porém o saldo acumulado permaneceu 6,8% inferior ao verificado nos sete primeiros meses de 2019. Em sentido oposto, observa-se uma redução de 6,1% na despesa com aquisição de bens e serviços, contribuindo este valor para desacelerar em 2,1 p.p. o crescimento do saldo acumulado entre janeiro e julho, face ao mesmo período de 2019. Esta variação face ao mês transato assenta essencialmente no abrandamento do volume de pagamentos efetuados por parte das entidades do SNS. Também os subsídios e investimentos manifestaram diminuições em julho (-6%, -8,5%, respetivamente) tendo como consequência a desaceleração do crescimento do saldo acumulado em 3,5 p.p. e 3,2 p.p., respetivamente. A evolução positiva registada pela rubrica dos subsídios em julho face a junho é justificada pelo menor crescimento da despesa suportada pelo subsector da Segurança Social. Em linha com o que se tinha verificado no mês anterior, as outras despesas mantiveram-se em níveis muito reduzidos comparativamente com os valores de 2019, refletindo o encerramento das atividades letivas presenciais e consequente redução das despesas de funcionamento dos respetivos estabelecimentos.

Considerados todos os indicadores, verifica-se que o saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de julho foi de -1.473,2 milhões de euros, o que representa uma forte quebra (-890,5%) relativamente a julho de 2019, sendo, no entanto, uma melhoria face ao mês de junho. O saldo global acumulado subjacente à execução dos sete primeiros meses de 2020 cifrou-se nos -8.589,8 milhões de euros, representando uma derrapagem de 7.706,5 milhões de euros (-872,4%) comparativamente com o mesmo período de 2019.

Agosto

Observando a *Tabela XXX (Anexo)*, verifica-se que no seguimento de dois meses de grandes quebras da receita, a Administração Central e Segurança Social registou em agosto um crescimento de 21,7%, contribuindo para a desaceleração

do decréscimo da receita acumulada em 4,3 p.p., a qual se situou 6,2% abaixo do registo homólogo. Analisando a receita em todas as suas componentes, observa-se um crescimento geral durante o mês de agosto, destacando-se a receita fiscal e a receita não fiscal e não contributiva.

As contribuições para sistemas de proteção social registam uma variação positiva de 0,1%, contribuindo para que o saldo acumulado nos oito primeiros meses do ano apresentasse um decréscimo de 1,1% face ao mesmo período de 2019. É de salientar o facto de que a cobrança vem a apresentar melhorias pelo terceiro mês consecutivo. Ainda assim, o desempenho inferior a 2019 é explicado pelo impacto da pandemia, refletindo a contração da atividade económica e do emprego, assim como o impacto das medidas implementadas, nomeadamente a dispensa parcial ou isenção do pagamento de contribuições. O efeito da crise pandémica sobre a atividade económica fez-se sentir na redução do número de contribuintes (aproximadamente -1%), sendo que, no que se refere à cobrança efetiva de dívida à segurança social em processo executivo registou-se um decréscimo de 30,5% face a 2019, verificando-se um acréscimo de 1,9% em agosto face a julho de 2020.

Em agosto de 2020 a receita não fiscal e não contributiva registou um crescimento de 16,8%, concorrendo para que o saldo acumulado nos oito primeiros meses de 2020 fosse 9,4% inferior ao registado no mesmo período de 2019. Apesar de negativo, este valor representa uma desaceleração de 2,5 p.p. face ao mês transato. Analisando separadamente as rubricas da receita não fiscal e não contributiva, verifica-se que a maioria registou aumentos durante o mês de agosto. No entanto, as taxas, multas e outras penalidades a par das vendas de bens e serviços correntes permaneceram em tendência de quebra, registado um decréscimo face a agosto de 2019 de 12,4% e 29,2%, respetivamente. A justificação para tal redução reside, à semelhança dos meses anteriores na pandemia e seus efeitos na economia. Em sentido contrário, o mês de agosto testemunhou o crescimento das restantes receitas não fiscais e não contributivas, com especial ênfase para as vendas de bens de investimento, que aumentaram 410,7% face a agosto de 2019, contribuindo para que o crescimento do saldo acumulado ao longo dos oito primeiros meses de 2020 se situasse nos 28,1%, valor este que representam uma melhoria de 23,5 p.p. face ao mês anterior, e ainda uma

substancial diferença do que se verificou em 2019 (quebra de -15%). Adicionalmente, os rendimentos de propriedades e as transferências apresentaram resultados positivos (7% e 1,7%, respetivamente) concorrendo para que os respetivos saldos acumulados se situassem nos -18,4% e 4%.

No que concerne à receita fiscal da Administração Central e Segurança Social, registou-se, em agosto de 2020, um crescimento de 32,2% face ao período homólogo. Analisando a receita fiscal do Estado, observa-se um aumento de 33%, que contribuiu para a desaceleração de 6,9 p.p. do crescimento acumulado negativo. No que respeita à subcategoria dos impostos diretos, verifica-se um aumento muito significativo de 97,1%, contribuindo para que o saldo acumulado nos oito primeiros meses do ano se situasse 3,4% abaixo do registo contabilizado em 2019 (melhoria de 15,4 p.p. face a julho de 2020). Este aumento é justificado pelo crescimento da receita resultante do IRS (+8,7%), contrariada pelo decréscimo do IRC (-174,5%). Contudo, pelo facto do IRS representar 81,3% dos impostos diretos de agosto, o resultado mensal foi positivo. O aumento da receita referente ao IRS resulta do maior ajustamento das tabelas de retenção na fonte, que provocou maior rendimento disponível para as famílias em 2019, e consequentemente, menor volume de reembolsos em 2020. Em sentido oposto, a quebra no IRC reflete o resultado das medidas de política tomadas no Orçamento de Estado Suplementar, nomeadamente as referentes aos Pagamentos por Conta. No que diz respeito aos impostos indiretos, o mês de agosto registou uma quebra de 4,5% face ao período homólogo, tendo este valor contribuído para que o saldo acumulado melhorasse 1,1 p.p. face ao mês anterior, contabilizando um decréscimo de 10,7%. Analisando individualmente as componentes dos impostos indiretos, verifica-se que todos, com exceção do imposto de consumo sobre o tabaco, registaram quebras face a agosto de 2019. Destaca-se ainda o IVA, que apesar de ser 2,9% inferior ao valor contabilizado em agosto de 2019, representa uma melhoria relativamente ao mês de julho, contribuindo para uma redução da quebra acumulada contabilizada (-11,2% após os oito primeiros meses no ano).

Do lado da despesa pública, a Administração Central e Segurança Social registou um aumento de 3,4% a nível da despesa efetiva face ao mesmo período de 2019, tendo este valor contribuído para que o saldo da despesa acumulada se situasse 5,9% acima dos valores de 2019 (melhoria de 0,3 p.p. face ao mês

anterior). Analisando as componentes da despesa pública, verifica-se um aumento das despesas com o pessoal (+3,9%), que contribuiu para uma despesa acumulada 4,5% superior ao mesmo período de 2019, sendo esta uma melhoria de 0,1 p.p. face ao mês transato. À semelhança dos meses anteriores, a despesa com transferências (+4,2%), reflete as medidas de resposta à pandemia, e o aumento registado em agosto contribui para que o crescimento da da despesa acumulada se mantenha no patamar dos 9%. Contrariando a tendência registada até então, a rubrica relativa a outras despesas registou em agosto um crescimento de 15,9% face a agosto de 2019, desacelerando em 6,4 p.p. a evolução de decréscimo até então registada a nível da despesa acumulada. Esta variação é justificada pela realização de pagamentos por conta de IRC, por parte da Infraestruturas de Portugal.

Pela primeira vez desde abril, o saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de agosto foi positivo, cifrando-se nos 2.274,1 milhões de euros. Este valor representa um aumento significativo (+134,4%) relativamente a agosto de 2019. Por outro lado, o saldo global acumulado subjacente à execução dos oito primeiros meses de 2020 cifrou-se nos -6.315,7 milhões de euros, representando uma derrapagem de 6.392,7 milhões de euros (-8.302,7%) comparativamente com o mesmo período de 2019, que registou um saldo positivo de 77 milhões de euros.

Setembro

Examinado a *Tabela XXI (Anexo)*, verifica-se que em setembro de 2020 a receita da Administração Central e Segurança Social registou uma quebra de 9,3%, contribuindo para que a receita acumulada entre janeiro e setembro fosse 6,6% inferior ao valor contabilizado durante o mesmo período de 2019. Analisando as componentes da receita, observa-se um decréscimo da receita fiscal a par da receita não fiscal e não contributiva, ligeiramente compensado pelo crescimento da receita contributiva.

As contribuições para sistemas de proteção social registam, em setembro de 2020, uma variação positiva de 1,6%, contribuindo para que o saldo acumulado nos nove primeiros meses do ano apresentasse um decréscimo de 0,8% face ao mesmo período de 2019. É de salientar o facto de que a cobrança vem a apresentar

melhorias pelo quarto mês consecutivo, sendo que pelo segundo mês seguido apresenta crescimento face a 2019.

Contabilizou-se uma redução de 23,7% a nível da receita não fiscal e não contributiva, o que representa uma diferença de 40,5 p.p. face ao crescimento do mês anterior. Este registo concorreu para que o saldo acumulado nos nove primeiros meses do ano se situasse 10,6% abaixo do valor observado no mesmo período de 2019. Analisando individualmente as componentes da receita não fiscal e não contributiva, observa-se um misto de crescimento e quebra, prevalecendo a quebra. As taxas, multas e outras penalidades registaram, em setembro, uma quebra de 14,2%, contribuindo para que o saldo acumulado apresentasse uma evolução negativa de 19,1%. Apesar de traduzir um desagravamento de 0,6 p.p., esta componente continua a mostrar-se afetada pela situação pandémica. A redução de 25,1% registada nos rendimentos de propriedade contribui para que o saldo acumulado seja 18,6% inferior ao mesmo período de 2019, sendo este registo influenciado pela não entrega de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos, e pelo menor valor dos lucros do Banco de Portugal. Adicionalmente, importa referir que as vendas de bens de investimento registam uma quebra de 56,8% face a setembro de 2019, concorrendo para que o saldo acumulado se situasse 9,9% acima do que se observava entre janeiro e setembro de 2019. Este valor é influenciado, entre outros fatores, pelo facto do mercado imobiliário estar, desde março, fortemente afetado pela pandemia, impedindo a celebração de escrituras de venda de imóveis. Em sentido oposto, observou-se um significativo crescimento das transferências (+50,7%) contribuindo para que o saldo acumulado se situasse 6,5% acima do valor associado ao mesmo período de 2019 (melhoria de 2,5 p.p. face ao mês de agosto). Mantendo a tendência verificada até então, a receita de transferências é essencialmente proveniente dos fundos europeus, designadamente aqueles dirigidos à Segurança Social.

Neste mês, a Administração Central e Segurança Social registou uma quebra de 11,1% face a setembro de 2019, sendo este valor essencialmente resultante da receita fiscal do Estado, que registou um decréscimo de 11,2%, concorrendo para que a receita fiscal acumulada entre janeiro e setembro se situasse 8,3% abaixo do período homólogo. Analisando os impostos diretos, verifica-se que em setembro registaram uma quebra de 20,6%, justificada pelo

decréscimo da receita do IRC em 42,4%, e compensada em parte pelo crescimento do IRS em 2,6%. Este valor concorreu para que o saldo acumulado dos impostos diretos se situasse 6,6% abaixo do registo correspondente ao período homólogo (resultado 3,2 p.p. do que no anterior). À semelhança do que se verificou no mês de agosto, o aumento da receita referente ao IRS resulta do maior ajustamento das tabelas de retenção na fonte. Em sentido oposto, a quebra no IRC reflete o resultado das medidas de política tomadas no Orçamento de Estado Suplementar, nomeadamente as referentes aos Pagamentos por Conta. Relativamente aos impostos indiretos, o mês de setembro de 2020 revelou-se em linha com 2019, contabilizando uma ligeira variação de 0,02%. Apesar de se verificarem quebras quase na totalidade dos impostos indiretos, o crescimento de 4,5% a nível do IVA foi suficiente para compensar as mesmas. Este crescimento é essencialmente suportado pelo pagamento de 110,9 milhões de euros em planos prestacionais.

Analisando o mês de setembro, observa-se um crescimento de 7,9% da despesa efetiva, tendo contribuído para que o saldo acumulado se situasse 6,1% acima dos valores de 2019. Analisando individualmente as componentes da despesa, verifica-se uma tendência geral de crescimento, com exceção da ligeira redução verificada a nível dos juros e outros encargos. De entre as rubricas da despesa, destaca-se, entre outros, o crescimento das transferências, motivado essencialmente pela resposta à Covid-19. Neste sentido, o encargo com transferências cresceu 7,5% em setembro, concorrendo para que a despesa acumulada registasse um valor 9% superior ao mesmo período do ano anterior, mantendo a taxa de crescimento face aos meses anteriores. Também os subsídios cresceram substancialmente em setembro (+102,7%), embora o aumento líquido tenha sido apenas de 68,5 milhões de euros, contribuíram para uma aceleração de 8 p.p. do saldo acumulado face ao mês anterior. Este crescimento surge em resposta à pandemia, sendo explicado pela medida de natureza excecional de incentivo à normalização da atividade empresarial, destinado às entidades empregadoras que tenham beneficiado do regime de layoff simplificado, na fase de normalização da sua atividade e de regresso dos seus trabalhadores à prestação normal de trabalho. De referir ainda o crescimento de 5,3% a nível das despesas com o pessoal, que contribuiu para manter o crescimento acumulado nos 4,6%,

justificado essencialmente pelos encargos do SNS associados ao combate à Covid-19.

Pelo segundo mês consecutivo, o saldo global da Administração Central e da Segurança Social em setembro foi positivo, cifrando-se nos 678,7 milhões de euros. Não obstante, este valor representa uma quebra de 62,9% relativamente a setembro de 2019. Por outro lado, o saldo global acumulado subjacente à execução dos nove primeiros meses de 2020 cifrou-se nos -5.637 milhões de euros, representando uma derrapagem de 7.546,5 milhões de euros (-395,2%) comparativamente com o mesmo período de 2019.

IV. Quarto Trimestre de 2020

Durante o último trimestre de 2020 verificou-se um forte agravamento da situação epidemiológica. O mês de novembro registou o valor mais alto de contágios até então, e durante este trimestre foram registados 4,5 vezes mais casos do que a totalidade dos contágios contabilizados até ao fim de setembro. Consequentemente, deu-se a necessidade de imposição de novas medidas restritivas com o objetivo de controlar a situação pandémica.

Tabela XIV: Execução Orçamental do 4º Trimestre
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	11 717,6	3,1%	12 078,0	-0,5%	12 021,4
Impostos Diretos	5 392,2	1,2%	5 457,4	4,1%	5 681,6
Impostos Indiretos	6 325,4	4,7%	6 620,6	-4,2%	6 339,9
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	5 715,1	5,9%	6 051,7	1,6%	6 151,5
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	3 204,1	-1,3%	3 163,5	-12,9%	2 754,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	858,6	5,6%	906,8	-11,4%	803,5
Rendimentos de Propriedade	216,2	27,6%	275,8	-9,4%	249,8
Transferências	951,9	-12,2%	835,6	-15,7%	704,8
Vendas de Bens e Serviços Correntes	872,6	-3,9%	838,3	-3,5%	808,8
Vendas de Bens de Investimento	88,4	58,9%	140,5	-92,8%	10,1
Restantes Receitas	259,1	-4,8%	246,7	12,2%	276,9
Diferenças de Consolidação	-42,6	88,0%	-80,1	24,5%	-99,7
Receita Efetiva	20 636,8	3,2%	21 293,2	-1,7%	20 927,3
Despesas com o pessoal	4 838,8	4,4%	5 051,1	2,8%	5 191,8
Aquisição de bens e serviços	3 292,6	2,9%	3 388,0	-1,4%	3 341,0
Juros e outros encargos	2 009,5	8,1%	2 172,8	2,1%	2 217,8
Transferências	11 838,7	1,6%	12 027,3	11,4%	13 401,4
Subsídios	287,5	-7,7%	265,3	48,9%	395,0
Investimento	912,3	13,6%	1 036,2	-4,5%	989,3
Outras despesas	753,2	-61,4%	290,4	-26,3%	213,9
Diferenças de consolidação	100,9	-121,6%	-21,8	-79,8%	-4,4
Despesa primária	22 023,9	0,1%	22 036,4	6,8%	23 527,9
Despesa efetiva	24 033,3	0,7%	24 209,2	6,3%	25 745,6
Saldo Global	-3 396,5	14,1%	-2 916,0	-65,2%	-4 818,3

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Analisando a execução orçamental relativa a este período (*Tabela XIV*), verifica-se na receita pública uma ligeira melhoria de 0,2 p.p. face ao trimestre anterior, situando a receita efetiva do quarto trimestre 1,7% abaixo do valor registado em igual período de 2019. Esta melhoria assenta numa manutenção da redução de 0,5% da receita fiscal, a par de uma desaceleração de 1 p.p. na quebra da receita não fiscal e não contributiva, compensado em parte pelo crescimento de 1,6% das contribuições para sistemas de proteção social. Observando individualmente as componentes da receita fiscal, identifica-se um crescimento de 0,4 p.p. na receita de impostos diretos face ao período anterior (cresceram 4,1%), bem como uma melhoria de 0,6 p.p. no comportamento dos impostos indiretos (diminuíram 4,2%). O crescimento dos impostos diretos é essencialmente consequência da receita do IRS, relativa ao subsetor do Estado, contrariada em parte pelo decréscimo do IRC. O aumento da receita contributiva neste período reflete os aumentos consecutivos nos últimos três meses do ano, que surgem em consequência do acréscimo das contribuições para CGA, em parte compensados pela diminuição das contribuições para a Segurança Social. O motivo para este comportamento misto é explicado pelo facto das contribuições para a Segurança Social registarem decréscimos influenciados pela Covid-19, não só na contração da atividade económica e no emprego, nas também graças ao impacto das medidas implementadas, nomeadamente a dispensa parcial ou isenção do pagamento de contribuições, ao passo que as contribuições para a CGA cresceram por via da opção, por parte das entidades, do pagamento das mesmas no próprio mês ou até meio do mês seguinte. Relativamente ao comportamento da receita não fiscal e não contributiva, observa-se uma quebra generalizada das suas componentes, compensada parcialmente pela evolução positiva das restantes receitas – que cresceram 12,2% face a igual período do ano anterior – refletindo um considerável aumento no mês de dezembro (+60,6%) em virtude do comportamento das outras receitas de capital e das reposições não abatidas nos pagamentos. No que concerne às restantes rubricas que registaram quebras em linha com o trimestre anterior, refletem essencialmente os efeitos da pandemia, designadamente no que respeita a taxas, multas e outras penalidades e vendas de bens e serviços correntes, que configuram áreas particularmente afetadas pela Covid-19, em particular esta última, que traduz a quebra das receitas de bilheteira resultante da diminuição do tráfego de passageiros. Importa ainda referir que, embora as receitas

resultantes de transferências, para as quais tem particular relevância os fundos provenientes da UE, tenham apresentado quebras significativas neste trimestre (bem como no trimestre anterior), o saldo acumulado ao longo do ano de 2020 encontra-se em linha com o ano anterior (apresenta uma variação residual de -0,02% face a 2019).

Analisando a despesa pública no quarto e último trimestre de 2020, verifica-se um ligeiro crescimento face ao trimestre anterior tanto na despesa primária (situou-se 6,8% acima do trimestre anterior) como na despesa efetiva (situou-se 6,3% acima do trimestre anterior). Estes resultados representam um agravamento de 0,5 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente, e refletem a tendência de crescimento generalizada, compensada, em parte, pelo decréscimo dos encargos com aquisição de bens e serviços e com investimentos. Durante este período, e à semelhança do que se verificou nos últimos dois trimestres, as transferências voltaram a apresentar um crescimento significativo (+11,4%), que, tendo um peso de 52,1% na despesa efetiva, refletem essencialmente o impacto das medidas de carácter excecional e temporário, relacionadas com a situação de pandemia. Realce ainda para as despesas com o pessoal, que aumentaram 2,8% devido aos encargos associados ao combate à pandemia, e para os encargos com aquisições de bens e serviços, que embora tenham registado decréscimos durante o segundo (-0,7%), terceiro (-2,6%), e quarto trimestre (-1,4%), acabaram por se situar 2,2% acima do saldo acumulado de 2019. Ainda assim, importa salientar que as despesas com aquisições de bens e serviços relativas à Saúde cresceram 2,3% face ao ano de 2019, refletindo, sobretudo, a aquisição de material de consumo clínico, nomeadamente equipamentos de proteção individual e medicamentos associados ao combate à Covid-19. Em sentido oposto, e contrariando a evolução dos trimestres anteriores, os juros e outros encargos registaram um aumento de 2,1% face a igual período de 2019, justificado pelo aumento significativo contabilizado em outubro de 2020, decorrente da evolução dos juros com Obrigações do Tesouro, em resultado de um valor mais elevado de cupões a pagar neste mês relativamente ao período homólogo, devido às emissões de dívida realizadas desde outubro de 2019 se traduzirem num maior volume de obrigações com vencimento de cupão neste mês. Por fim, salienta-se o facto deste trimestre

evidenciar o maior volume de despesa pública do ano, em linha com o que se havia verificado tanto em 2019 como em 2018.

Analisando a receita e despesa pública relativa ao quarto trimestre de 2020, contabiliza-se um saldo global negativo de -4.818,3 milhões de euros, o que representa uma quebra de 65,2% face ao registado em 2019, o qual tinha representado uma melhoria de 14,1% face ao ano de 2018.

Outubro

Observando a *Tabela XXXII*, verifica-se que, em outubro de 2020, a Administração Central e Segurança Social registou uma ligeira variação positiva de 0,3% relativamente à receita, tendo contribuído para uma desaceleração da evolução negativa do saldo acumulado nos dez primeiros meses do ano, que se situou 6% abaixo do registo contabilizado em período homólogo de 2019. Analisando individualmente as componentes da receita pública, observam-se variações reduzidas, tendo a receita contributiva aumentado, ao passo que a receita fiscal e receita não fiscal e não contributiva registaram ligeiras reduções.

A receita não fiscal e não contributiva foi a componente mais afetada em outubro, registando uma variação negativa de 1,5% face ao mesmo período de 2019, tendo este valor contribuído para que o saldo acumulado nos dez primeiros meses de 2020 fosse 9,7% inferior ao do período homólogo. Contudo, o registo relativo ao mês de outubro influenciou o saldo acumulado positivamente, tendo este contabilizado uma melhoria de 0.9 p.p. face ao mês anterior. Uma análise aprofundada revela que as principais quebras são relativas a taxas multas e outras penalidades, a rendimentos de propriedade, e a vendas de bens e serviços correntes, sendo essencialmente compensadas pelo crescimento das transferências e das restantes receitas. As taxas, multas e outras penalidades reportaram um decréscimo de 6,5% em outubro, concorrendo para que o saldo acumulado fosse 17,7% inferior ao mesmo período de 2019. Embora continue a refletir os efeitos da pandemia, esta componente apresentou uma melhoria de 1,4 p.p. face ao mês transato. Os rendimentos de propriedade apresentaram neste mês uma quebra de 17,7%, tendo contribuído para que o saldo acumulado permanecesse 18,5% abaixo do registo do ano anterior, refletindo essencialmente a não entrega de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos e o menor valor dos

lucros do Banco de Portugal. Adicionalmente, registou-se em outubro uma quebra de 8,6% nas vendas de bens e serviços correntes, concorrendo para que o saldo acumulado se situasse 13,6% abaixo do valor relativo aos dez primeiros meses de 2019. Em sentido contrário, as transferências cresceram 44,1% durante o mês de outubro, permitindo um crescimento significativo do saldo acumulado ao longo dos dez primeiros meses de 2020 (mais 9,7% do que em 2019, uma melhoria de 3,2 p.p. face ao mês anterior), sendo este crescimento resultado dos fundos provenientes da UE. Por fim, importa referir ainda o crescimento de 9,6% das outras receitas, concorrendo para que o saldo acumulado fosse idêntico ao de 2019, evidenciando o comportamento positivo das receitas de natureza económica residual.

A receita fiscal da Administração Central e Segurança Social registou, em outubro, uma variação de -0,5%, refletindo o comportamento da receita fiscal do Estado, que apresentou valores essencialmente iguais aos de outubro de 2019, contribuindo para uma melhoria de 0,7 p.p. da receita fiscal acumulada (-7,6% do que no mesmo período de 2019). Analisando as componentes da receita fiscal durante o mês de outubro, observa-se uma melhoria de 2,2% nos impostos diretos, compensada pela redução de 1,4% nos impostos indiretos. Estes resultados evidenciam a recuperação da atividade económica iniciada no terceiro trimestre, ainda que de forma pouco expressiva. Relativamente aos impostos diretos, verifica-se a manutenção da tendência de crescimento do IRS, que vem a apresentar resultados positivos desde agosto, ao passo que o IRC permanece em crescimento negativo, em resultado das medidas de política tomadas no Orçamento de Estado Suplementar, nomeadamente as referentes aos Pagamentos por Conta. Quanto aos impostos indiretos, verifica-se ainda uma evolução negativa, justificada pelas quebras no ISV (-26,8%), no Imposto de consumo sobre o tabaco (-25%), no IABA (-12,3%) e no Imposto de Selo (-3,8%), e compensada em parte pelo desenvolvimento favorável do ISP (+1,2%), e do IVA (+2,2%).

No que diz respeito à receita contributiva, que apresentou o comportamento mais positivo do mês, em termos de receitas, verifica-se que as contribuições para sistemas de proteção social registam, em outubro de 2020, uma variação positiva de 2,3%, contribuindo para que o saldo acumulado nos dez primeiros meses do ano apresentasse um decréscimo de 0,5% face ao mesmo período de 2019.

Verificou-se neste mês um acréscimo de 5,5% na despesa efetiva, tendo este resultado concorrido para a ligeira melhoria da despesa acumulada, que se situou 6,1% acima dos valores relativos aos dez primeiros meses de 2019. Analisando mais aprofundadamente as componentes da despesa, observa-se uma tendência geral de crescimento, na linha do que se tinha verificado em setembro. De destacar ainda a desaceleração do crescimento acumulado das despesas com o pessoal (-0,1 p.p.), transferências (-0,3 p.p.) e investimentos (-0,5 p.p.), referindo ainda, que as outras despesas aceleraram em 4,3 p.p. a evolução em sentido de decréscimo face ao período homólogo, refletindo essencialmente o encerramento das atividades letivas presenciais, que conduziu à diminuição das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Após dois meses consecutivos de resultados positivos, o saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de outubro voltou a ser negativo, cifrando-se em -2.055,5 milhões de euros, representando uma quebra de 24,7% face a outubro de 2019. O saldo global acumulado subjacente à execução dos dez primeiros meses de 2020 cifrou-se nos -7.692,5 milhões de euros, representando uma derrapagem de 7.959,1 milhões de euros (-3.040,5%) comparativamente com o mesmo período de 2019.

Novembro

Tendo como referência os valores da *Tabela XXXIII (Anexo)*, verifica-se que em novembro de 2020, a Administração Central e Segurança Social registou uma diminuição de 6,3% na receita efetiva, contribuindo para que o saldo acumulado nos onze primeiros meses do ano se situasse 6% abaixo do registado no mesmo período de 2019. Analisando individualmente as componentes da receita pública, observa-se um ligeiro aumento da receita contributiva (inferior ao registado no mês anterior), contrariado por quebras a nível da receita fiscal e da receita não fiscal e não contributiva.

Durante este mês, as receitas relativas a contribuições para sistemas de proteção social cresceram 1,4% face ao mesmo período de 2019, contribuindo para que o saldo acumulado nos onze primeiros meses do ano registasse um decréscimo de 0,3% face ao período homólogo. Após cinco meses consecutivos a apresentar melhorias, em novembro voltou-se a verificar uma redução face ao mês anterior. Não obstante, este configura o quarto mês seguido em que a receita

contributiva apresenta valores superiores aos de 2019. Ainda assim, e como já foi referido previamente, o desempenho acumulado inferior ao de 2019 é explicado pelo impacto da pandemia, refletindo a contração da atividade económica e do emprego, assim como o impacto das medidas implementadas.

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, verificou-se em novembro uma significativa quebra de 22%, representando uma diminuição de 20,5 p.p. face ao registo do mês anterior. Este valor concorreu para que o crescimento negativo relativo ao saldo acumulado acelerasse 1,1 p.p. face ao mês de outubro, situando-se 10,8% abaixo do registo contabilizado no período homólogo. Analisando individualmente as componentes da receita não fiscal e não contributiva, identifica-se uma tendência de redução em todas as rubricas com exceção dos rendimentos de propriedade. Este registo contribuiu para que o saldo acumulado nos onze primeiros meses de 2020 fosse, também ele, negativo na totalidade das componentes, com exceção das transferências. Dos decréscimos identificados, destaca-se a diminuição das taxas, multas e outras penalidades, que diminuíram 13,6% em novembro, concorrendo para que o saldo acumulado fosse 17,3% inferior ao do período homólogo. Contrariamente ao que se verificou no mês anterior, as transferências registaram em novembro uma quebra de 29,3%, contribuindo em 4,4 p.p. para a desaceleração do crescimento face ao ano anterior, que, após onze meses de 2020 se situou 5,3% acima do valor referente ao mesmo período de 2019. Esta quebra reflete uma redução dos fundos provenientes da União Europeia, bem como o facto dos apoios Covid-19 entretanto criados apenas incluírem incentivo não reembolsável. De salientar ainda a quebra das receitas provenientes de vendas de bens e serviços correntes (-6,9%), que embora apresentem uma melhoria de 1,7 p.p. face ao mês anterior, continuam a refletir os efeitos da pandemia, designadamente a quebra das receitas de bilheteira resultante da diminuição do tráfego de passageiros. Em sentido contrário, os rendimentos de propriedade registaram, em novembro de 2020, um crescimento de 31,5%, concorrendo para um desagravamento de 0,9 p.p. da quebra verificada a nível da receita acumulado nos onze primeiros meses do ano, que se situou 17,6% abaixo do período homólogo.

Analisando a receita fiscal do Estado, verifica-se uma redução de 5,7% face a novembro de 2019, concorrendo para um desagravamento de 0,2 p.p. da quebra

acumulada nos onze primeiros meses de 2020. A evolução da pandemia e a implementação de novas medidas de contenção da propagação do vírus marcam o mês de novembro, na medida em que, contrariamente ao presenciado no mês transato, registou-se uma quebra da receita fiscal face ao período homólogo. O resultado do subsetor do Estado contribuiu para que a receita fiscal da Administração Central e Segurança Social se situasse 6% abaixo do registo de novembro de 2019, concorrendo para que o saldo acumulado contabilizasse uma quebra de 7,5% face a igual período do ano anterior. Analisando as componentes da receita fiscal do Estado, verifica-se um aumento significativo dos impostos diretos (+11,1%), justificado pelo crescimento do IRS e do IRC. Em linha com o mês anterior, o IRS registou um crescimento de 4,4%, resultante, em particular, da receita associada ao trabalho dependente. Contrariamente ao mês anterior, o IRC registou um crescimento de 50,8%, que, embora percentualmente maior do que o aumento do Imposto sobre Rendimentos de Pessoas Singulares, corresponde apenas a 6% da receita relativa aos impostos diretos. Relativamente aos impostos indiretos, verifica-se uma diminuição de 12,8%, que efetivamente anula qualquer crescimento possível da receita fiscal. Esta quebra é resultado da diminuição de todos os impostos indiretos, com exceção do IUC. Neste sentido, e analisando a receita acumulada dos impostos indiretos, verifica-se que todos, sem exceção, apresentam resultados inferiores aos registados entre janeiro e novembro de 2019.

Durante o mês de novembro, a despesa efetiva da Administração Central e Segurança Social registou um aumento de 8,6%, contribuindo para que a despesa acumulada se situasse 6,3% acima do registado em igual período do ano anterior. Analisando as componentes da despesa pública, destaca-se o significativo aumento das transferências, que em novembro aumentaram 14,4%, contribuindo para que o saldo acumulado fosse 9,2% superior ao do período homólogo. Este resultado refletiu essencialmente o impacto em termos orçamentais das medidas de natureza excecional e temporária de resposta à Covid-19. Importa referir que, com exceção dos juros e outros encargos, todas as restantes rubricas da despesa pública apresentaram aumentos durante o mês de novembro, sendo que, na ótica acumulada, todas elas apresentaram valores superiores aos contabilizados nos onze primeiros meses de 2019, com exceção, mais uma vez, dos juros e outros encargos.

O saldo global da Administração Central e da Segurança Social no mês de novembro foi de -1.268,3 milhões de euros, sendo que este valor representa uma quebra de 516% relativamente a novembro de 2019. O saldo global acumulado subjacente à execução dos onze primeiros meses de 2020 cifrou-se nos -8.960,8 milhões de euros, representando uma massiva derrapagem de 8.986,8 milhões de euros (-16.187,6%) comparativamente com o mesmo período de 2019. Em termos relativos, este mês representa a maior distância percentual entre 2020 e 2019.

Dezembro

A análise da execução orçamental referente ao mês de dezembro, expressa na *Tabela XXXIV (Anexo)*, demonstra que, contrariando o registo de novembro, a Administração Central e Segurança Social contabilizou um ligeiro aumento de 0,8% na receita pública, contribuindo para que o saldo acumulado em 2020 fosse 5,3% inferior ao registo de 2019. Esta diminuição representa uma entrada de menos 4.347,3 milhões de euros nos cofres públicos, existindo uma forte relação entre este resultado e as medidas de combate à pandemia, assim como pelos efeitos da crise sanitária na economia portuguesa. Analisando individualmente as componentes da receita pública, observa-se um crescimento da receita fiscal e da receita contributiva, contrariado pela redução da receita não fiscal e não contributiva.

Analisando, com base na *Tabela XV*, as previsões efetuadas no Orçamento de Estado, verifica-se que a meta da receita pública se situava nos 86.845,3 milhões de euros. No entanto, a execução efetiva de 2020 cifrou-se nos 77.053,2 milhões de euros, ou seja, ficou aquém do objetivo inicial por 11,3%. Após elaboração do orçamento suplementar, foi definida a meta de 80.054,3 milhões de euros, que por sua vez também não foi atingida, desta vez falhando por 3,7%.

Tabela XV: Execução Orçamental da Administração Central e Segurança Social
(em Milhões de Euros)

	Execução 2019	Execução 2020	Desvio face a 2019	Orçamento		Orçamento	
				2020	Desvio	Suplementar	Desvio
Receita corrente	80 014,0	75 975,9	-5,0%	84 204,9	-9,8%	77 413,9	-1,9%
Receita Fiscal	46 913,9	43 946,0	-6,3%	48 288,2	-9,0%	43 087,8	2,0%
- Impostos diretos	19 870,8	19 147,0	-3,6%	20 530,0	-6,7%	18 538,4	3,3%
- Impostos indiretos	27 043,1	24 799,1	-8,3%	27 758,3	-10,7%	24 549,4	1,0%
Contribuições de Segurança Social, CGA e ADSE	22 413,2	22 388,0	-0,1%	23 466,7	-4,6%	21 162,8	5,8%
Transferências Correntes	1 763,7	1 988,4	12,7%	2 750,1	-27,7%	3 046,4	-34,7%
- Administrações Públicas	98,7	124,2	0,0%	96,4	28,9%	96,4	28,9%
- Outras	1 665,0	1 864,2	12,0%	2 653,7	-29,8%	2 950,0	-36,8%
Outras receitas correntes	8 866,1	7 653,4	-13,7%	9 679,9	-20,9%	9 695,1	-21,1%
Diferenças de consolidação	57,1	0,1	-99,7%	20,0	-99,3%	421,8	-100,0%

Receita de capital	1 386,6	1 077,2	-22,3%	2 640,4	-59,2%	2 640,4	-59,2%
Venda de bens de investimento	263,7	145,5	-44,8%	495,1	-70,6%	495,1	-70,6%
Transferências de Capital	1 074,2	848,8	-21,0%	2 106,6	-59,7%	2 106,6	-59,7%
- Administrações Públicas	5,7	7,4	0,0%	19,8	-62,8%	19,8	-62,8%
- Outras	1 068,5	841,4	-21,3%	2 086,9	-59,7%	2 086,9	-59,7%
Outras receitas de capital	30,7	78,4	155,6%	30,9	154,0%	30,9	154,0%
Diferenças de consolidação	18,0	4,5	-74,8%	7,8	-42,0%	7,8	-42,0%
Receita Efetiva	81 400,5	77 053,2	-5,3%	86 845,3	-11,3%	80 054,3	-3,7%
Despesa corrente	78 265,7	82 899,1	5,9%	83 513,5	-0,7%	87 801,6	-5,6%
Despesas com o pessoal	17 526,4	18 240,7	4,1%	17 992,6	1,4%	17 992,8	1,4%
- Remunerações Certas e Permanentes	12 584,8	13 192,9	4,8%	13 273,5	-0,6%	13 273,3	-0,6%
- Abonos Variáveis ou Eventuais	1 127,9	1 138,5	0,9%	1 104,1	3,1%	1 104,3	3,1%
- Segurança social	3 813,8	3 909,3	2,5%	3 615,0	8,1%	3 615,1	8,1%
Aquisição de bens e serviços	10 015,7	10 239,1	2,2%	10 960,9	-6,6%	11 607,4	-11,8%
Juros e outros encargos	7 777,7	7 421,6	-4,6%	7 787,2	-4,7%	7 722,2	-3,9%
Transferências correntes	41 059,4	44 989,9	9,6%	42 929,6	4,8%	45 573,7	-1,3%
- Administrações Públicas	3 423,7	3 883,6	0,0%	3 714,8	4,5%	3 715,3	4,5%
- Outras	37 635,7	41 106,2	9,2%	39 214,8	4,8%	41 858,4	-1,8%
Subsídios	911,9	1 254,4	37,6%	1 440,0	-12,9%	2 184,8	-42,6%
Outras despesas correntes	937,9	684,2	-27,1%	2 364,6	-71,1%	2 682,3	-74,5%
Diferenças de consolidação	36,7	69,3	88,7%	38,5	79,8%	38,5	79,8%
Despesa de capital	4 141,3	4 609,4	11,3%	5 969,2	-22,8%	6 099,8	-24,4%
Investimentos	2 722,3	2 945,2	8,2%	3 975,8	-25,9%	4 107,8	-28,3%
Transferências de capital	1 372,5	1 556,4	13,4%	1 777,5	-12,4%	1 776,0	-12,4%
- Administrações Públicas	554,4	553,6	0,0%	717,2	-22,8%	717,2	-22,8%
- Outras	818,0	1 002,8	22,6%	1 060,3	-5,4%	1 058,9	-5,3%
Outras despesas de capital	22,7	80,3	253,6%	183,5	-56,3%	183,5	-56,3%
Diferenças de consolidação	23,9	27,5	14,9%	32,5	-15,4%	32,5	-15,4%
Despesa Efetiva	82 407,0	87 508,5	6,2%	89 482,7	-2,2%	93 901,4	-6,8%
Saldo Global	-1 006,5	-10 455,3	-938,8%	-2 637,4	-296,4%	-13 847,1	24,5%

Fonte: Síntese da Execução Orçamental - DGO

O desempenho da receita fiscal da Administração Central e Segurança Social em dezembro (-6,3%), tendo em conta o seu peso, está radicado no contributo do subsetor do Estado, que regista quebras na maioria dos impostos. Neste sentido, em dezembro de 2020 a receita fiscal do Estado situou-se 4,6% acima do valor registado em igual período de 2019, influenciada pelo crescimento registado tanto a nível dos impostos diretos como indiretos. O crescimento de 2,1% dos impostos diretos é justificado pelo aumento de 5% da receita do IRS, contrariada em parte pela quebra de 3,9% no IRC, sendo que o crescimento de 9,3% dos impostos indiretos assenta num aumento generalizado das suas componentes, com exceção do ISV, do IABA e do Imposto de Selo, que registaram quebras. Realizando um balanço do ano 2020 em termos da receita fiscal do Estado, verifica-se que esta sofreu uma quebra de 6,2% (-2.838,1 milhões de euros), justificada pela redução de 3,6% (-723,9 milhões de euros) nas receitas relativas a impostos diretos e de 8,1% (-2.114,2 milhões de euros) nos impostos indiretos. Observando a evolução dos impostos diretos, identifica-se a receita de IRS como tendo o maior peso na receita fiscal (31,4%), sendo, portanto, o seu crescimento de 3% responsável por minimizar o impacto da quebra de 20,1% da receita de IRC (que constitui 11,7% da receita fiscal). O crescimento de 392,9

milhões de euros da receita resultante do IRS é influenciado pela Campanha de IRS de 2019, que beneficiou de um maior ajustamento das tabelas de retenção na fonte, provocando um aumento do rendimento disponível em 2019, e consequentemente, menos reembolsos em 2020. Adicionalmente, verificou-se um desempenho positivo das remunerações mensais associadas ao trabalho dependente. Em sentido contrário, a quebra de 1.272,7 milhões de euros do IRC é essencialmente resultado das medidas tomadas devido à situação pandémica, nomeadamente as referentes aos Pagamentos por Conta. No que respeita aos impostos indiretos, verificaram-se variações significativas, todas elas em sentido negativo. Importa salientar que os impostos indiretos são dependentes da atividade económica, e por esse motivo são mais reativos aos efeitos da pandemia sobre os padrões de consumo, bem como da procura interna. Neste sentido, registou-se uma quebra de 2.114,2 milhões de euros nos impostos indiretos, resultante do decréscimo de todos os impostos associados. Destes, destaca-se o IVA, cuja quebra se cifrou em 1.529,3 milhões de euros (-8,6%), e reflete o efeito da pandemia no consumo e na procura interna. Porém, importa referir que os planos prestacionais em vigor diferem 75 milhões de euros de receita do IVA para 2021. Adicionalmente, o ISV apresentou uma significativa quebra de 39,7% (-289 milhões de euros), e o ISP diminuiu 4,8% (-168,3 milhões de euros), sendo estas evoluções decorrentes da contração da procura interna, mais acentuada ao longo do segundo semestre. É de salientar que, com base na *Tabela XV*, o comportamento da receita fiscal da Administração Central e Segurança Social ficou 9% abaixo da meta estabelecida no Orçamento de Estado (o que representa uma derrapagem de 4.342,2 milhões de euros), tendo superado em 2% o valor estabelecido pelo Orçamento Suplementar. Estes registos refletem a quebra de 6,7% e 10,7% dos impostos diretos e indiretos, respetivamente, face ao orçamento inicial, sendo que as mesmas componentes apresentaram uma melhoria de 3,3% e 1%, respetivamente, face ao orçamento retificativo.

As receitas relativas a contribuições para sistemas de proteção social cresceram 1,4% face ao mesmo período de 2019, contribuindo para que o saldo acumulado em 2020 registasse um decréscimo de 0,1% (-25,2 milhões de euros) face a 2019. As contribuições para a Segurança Social registaram um decréscimo de 0,8%, sendo este desempenho explicado pelo impacto da pandemia, não só

patente da redução de 1,1% no número de contribuintes, mas também pelo impacto das medidas implementadas, designadamente, a dispensa parcial ou isenção do pagamento de contribuições. Segundo os dados da *Tabela XV*, a execução da receita contributiva em 2020 falhou a meta estabelecida pelo Orçamento de Estado por 4,6% (o que representa um desfasamento de 1.078,7 milhões de euros), tendo superado o prognóstico estabelecido no Orçamento Suplementar em 5,8%.

Embora tenha apresentado uma melhoria de 6,6 p.p. face ao mês anterior, a receita não fiscal e não contributiva registou em dezembro uma quebra de 15,4% face a 2019, concorrendo para que o saldo acumulado em 2020 se situasse 11,2% abaixo do valor contabilizado em 2019. Em termos relativos, esta componente da receita pública apresenta a maior quebra face ao ano transato (redução de -1.354,2 milhões de euros face a 2019), sendo que tal facto reflete essencialmente o impacto da Covid-19 nas contas públicas. Analisando os constituintes desta componente durante o mês de dezembro, verifica-se que as maiores quebras se registaram a nível das taxas, multas e outras penalidades (-14,6%), a par das transferências (-35,5%), compensadas, em parte, pelo crescimento das vendas de bens e serviços correntes (+3,6%) e das restantes receitas (+60,6%). O balanço final de 2020 revela uma tendência generalizada de quebra, compensada apenas pelo crescimento de 2,7% da rubrica relativa a restantes receitas, que evidenciam o comportamento das outras receitas de capital. Neste sentido, uma das quebras mais significativas verifica-se a nível das taxas, multas e outras penalidades, que após um crescimento de 6,6% em 2019, contabilizaram uma quebra de 17,1% em 2020 (que representa uma perda de receita de 579,8 milhões de euros). Outra das principais quebras verificou-se na rubrica de rendimentos de propriedade, cuja redução de 17,1% em 2020 anulou quase inteiramente o crescimento de 17,7% de 2019. Este decréscimo (-284,7 milhões de euros) resulta essencialmente da não entrega de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos, bem como do menor valor dos lucros do Banco de Portugal. Também as vendas de bens e serviços correntes registaram uma quebra muito significativa de 11,2% (que configura a segunda maior quebra em termos absolutos, apenas atrás das taxas, multas e outras penalidades: -325,1 milhões de euros). Este decréscimo resulta diretamente da situação pandémica, sendo esta variação negativa fortemente influenciada pela quebra na receita de bilheteira resultante da redução do tráfego de passageiros. É ainda de salientar quebra de

44,8% das vendas de bens de investimento em 2020 (-118,2 milhões de euros), que segue um crescimento de 20,7% em 2019. Esta redução tem por base a redução da receita relativa a participações imobiliárias, na medida em que, desde março, o mercado imobiliário viu-se fortemente afetado pela Covid-19. Por fim, importa referir que as transferências acabaram o ano com uma variação de -0,02% face a 2019, sendo que durante grande parte do ano esta rubrica apresentou um crescimento significativo, tendo vindo a diminuir por meio de sucessivas quebras mensais (inclusive a quebra de -35,5% em dezembro que resultou numa diminuição da receita acumulada, de +5,3% para -0,02%). O principal fator contributivo para esta componente prende-se com os fundos europeus.

Relativamente às despesas, durante o último mês de 2020, a Administração Central e Segurança Social registou um aumento de 5,3% na despesa efetiva, influenciado essencialmente pelo aumento das transferências (+13,3%), subsídios (+59,4%), e despesas com o pessoal (+3,5%), e minimizado pela redução das aquisições de bens e serviços (-9,2%), investimento (-13,2%), juros e outros encargos (-5,8%) e outras despesas (-23,1%). No cômputo geral, a despesa efetiva cresceu 5.101,5 milhões de euros face a 2019 (+6,2%), sendo o principal contributo fornecido pelas despesas com transferência, cujo aumento se cifrou nos 4.114,4 milhões de euros. Observando a *Tabela XV*, verifica-se que a estimativa prevista no Orçamento de estado para a despesa efetiva da Administração Central e Segurança Social era de 89.482,7 milhões de euros, sendo que o resultado de 2020 se cifrou nos 87.508,5 milhões de euros, isto é, 2,2% abaixo do valor previsto. Mais ainda, a execução real de 2020, ficou 6,8% aquém do valor designado pelo Orçamento Suplementar. Isto representa uma não utilização de 6.392,9 milhões de euros devidamente orçamentados. Fazendo um balanço do ano de 2020 em termos de despesa pública, observa-se um aumento geral dos encargos da administração pública, minimizados pela redução das despesas com juros e outros encargos e outras despesas. As despesas com o pessoal registaram em 2020 um aumento de 4,1%, replicando a taxa de crescimento contabilizada no ano de 2019. Contudo, o crescimento registado em 2020 é, em parte, justificado pelo efeito do descongelamento de carreiras e aos acréscimos remuneratórios. Adicionalmente, é influenciada pelos encargos associados ao combate à Covid-19, designadamente através das novas admissões dos vários grupos de profissionais de saúde. As

aquisições de bens e serviços correntes registaram um acréscimo de 2,2%, sendo este valor uma diminuição de 0,3 p.p. face a 2019. Esta evolução é influenciada pela evolução da despesa no programa Saúde, sobretudo respeitante à aquisição de material de consumo clínico, designadamente equipamentos de proteção individual e medicamentos associados ao combate à Covid-19. A despesa relativa a transferências cresceu 9,7% em 2020, refletindo, em larga medida, o impacto da pandemia em termos orçamentais associado às medidas de natureza excecional e temporária, designadamente os encargos associados ao apoio temporário à manutenção dos contratos de trabalho (*layoff* simplificado). É de salientar ainda, a evolução da despesa associada às prestações de desemprego e apoio ao emprego, relevando o impacto da pandemia, que obrigou à suspensão da atividade económica e ao encerramento de empresas. Também a despesa relativa subsídios cresceu em 2020, situando-se 37,6% acima do registo de 2019, que por sua vez tinha contabilizado um aumento de 6% face a 2018. Este registo reflete a execução da medida de incentivo extraordinário à normalização da atividade, destinada às entidades empregadoras que tenham beneficiado do regime de *layoff* simplificado. A despesa com investimento apresentou um aumento de 8,2%, explicado essencialmente pelo aumento da despesa com equipamento básico, em larga medida devido à aquisição de material médico para as Unidades de Cuidados Intensivos dos Hospitais, sobretudo para o combate à Covid-19. Em sentido oposto, os juros e outros encargos, a par com as outras despesas apresentara diminuições face a 2019, seguindo a tendência de redução já verificada no ano anterior face a 2018. Os juros e outros encargos diminuíram 4,6%, valor este que representa uma melhoria de 0,3 p.p. face ao registo de 2019. Este decréscimo resulta sobretudo da diminuição verificada nos juros e outros encargos da dívida pública. Relativamente a outras despesas, verificou-se uma redução de 20,4% face ao ano de 2019, o que representa uma desaceleração de 10,9 p.p. face à evolução registada entre 2018 e 2019. Esta diminuição é justificada essencialmente pelo encerramento das atividades letivas presenciais no primeiro semestre, que conduziu a uma redução das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Analisando os encargos relativos às componentes da despesa pública à luz dos valores orçamentados, verifica-se que a despesa corrente ficou 5,6% abaixo do orçamento, tendo a despesa de capital ficado 24,4% aquém. Na primeira

componente, as despesas com o pessoal ultrapassaram em 1,4% (+247,9 milhões de euros) o valor previsto, sendo que as aquisições de bens e serviços se situaram 11,8% (-1.368,3 milhões de euros) abaixo, as transferências correntes 1,3% (-583,8 milhões de euros), os subsídios 42,6% (-930,4 milhões de euros) e as outras despesas correntes 74,5% (-1.998,1 milhões de euros). Relativamente à despesa de capital, verifica-se uma redução de todas as rubricas, sendo de destacar os investimentos, que ficaram 28,3% (-1.162,5 milhões de euros) abaixo do valor orçamentado, as transferências de capital 12,4% (219,6 milhões de euros) e as outras despesas de capital 56,3% (103,2 milhões de euros).

Tendo analisado a evolução da receita e despesa da Administração Central e Segurança Social, conclui-se que o saldo global de dezembro se situou em -1.494,6 milhões de euros, sendo que este valor representa uma quebra de -40,7% relativamente a novembro de 2019. O saldo global acumulado subjacente à execução do ano de 2020 cifrou-se nos -10.455,3 milhões de euros, representando uma massiva derrapagem de 9.395,5 milhões de euros (-886,6%) comparativamente com o mesmo período de 2019. A previsão orçamental para 2020 cifrava-se em -2.637,4 milhões de euros, ou seja, uma melhoria de 8,6% face a 2019, contudo, a execução real acabou por exceder em 296,4% o orçamento inicial. Após o despoletar da situação pandémica, foi estabelecido em orçamento suplementar a meta de -13.847,1 milhões de euros, que não chegou a ser alcançada, na medida em que a execução real se situou 24,5% abaixo do prognóstico, neste sentido a execução orçamental de 2020 apresentou uma melhoria de 3.391,8 milhões de euros, relativamente ao prognóstico definido.

4.4. Impacto Orçamental da Pandemia

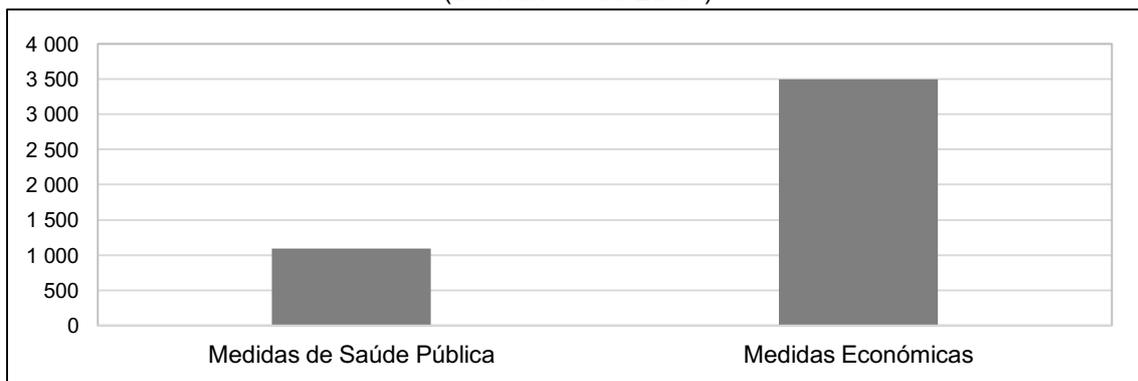
Neste capítulo será feita uma exposição dos impactos da crise pandémica provocada pela Covid-19 nas contas públicas nacionais. Neste sentido, é necessário distinguir entre os dois impactos da pandemia na execução orçamental portuguesa: primeiramente, e observáveis de forma imediata, as medidas tomadas pelo Governo de forma a combater a Covid-19, quer na vertente da crise sanitária, quer no que respeita à resposta aos efeitos económicos provocados pelas medidas de prevenção de contágios; em segundo lugar, o impacto do abrandamento da

economia nas contas públicas, designadamente, a nível das receitas que não entraram nos cofres do Estado.

I. Medidas Implementadas no Âmbito da Pandemia

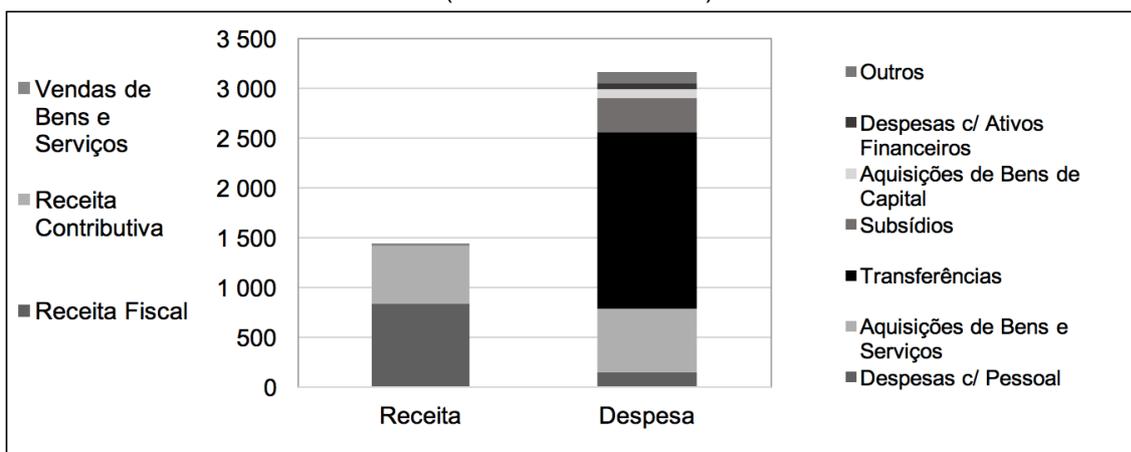
Começando pelo primeiro grupo, e analisando a execução orçamental das Administrações Públicas respeitante ao ano de 2020, observa-se um conjunto de medidas implementadas com o objetivo de combater as duas grandes vertentes da pandemia causada pelo Covid-19: a crise sanitária propriamente dita, e os efeitos económico que advém do combate ao vírus. Observando a *Figura XLV*, verifica-se que as medidas de carácter económico representam o principal encargo, configurando cerca de 76% do total.

Figura XLV: Tipologia das Medidas de Âmbito Covid-19
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental – Dezembro 2020

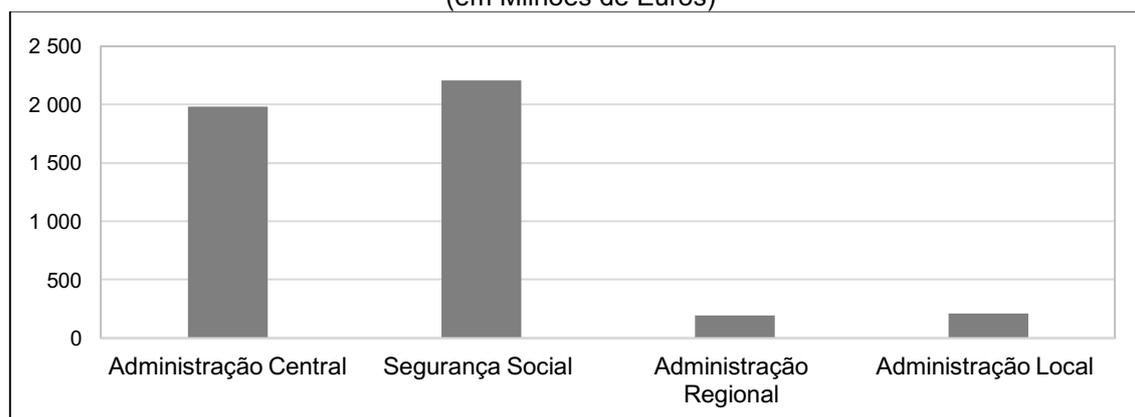
Figura XLVI: Medidas Covid-19: Receita e Despesa
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental – Dezembro 2020

As medidas adotadas afetam tanto a receita como a despesa, porém, o peso das medidas com impacto na despesa pública representa cerca de 70% do total, como se pode observar na *Figura XLVI*. Importa ainda referir que as medidas implementadas visam, quase inteiramente, a Administração Central e a Segurança Social, sendo que apenas 9% dos encargos são relativos à Administração Regional e Local (*Figura XLVII*).

Figura XLVII: Afetação das Medidas Covid-19
(em Milhões de Euros)



Fonte: Síntese da Execução Orçamental – Dezembro 2020

Analisando as medidas com impacto na receita das Administrações Públicas (*Tabela XXXV - Anexo*), verifica-se uma maior incidência na receita fiscal e na receita contributiva, as quais representam quase a totalidade do impacto relativo à receita – 58,8% e 40,9%, respetivamente. Dentro das medidas fiscais, destaca-se a suspensão dos pagamentos por conta de IRC (exclusiva à Administração Central), que representa uma perda de 695,4 milhões de euros, e no que concerne à receita contributiva, sobressai a isenção do pagamento da TSU (exclusiva à Segurança Social), que configura uma redução da receita de 508,7 milhões de euros. No cômputo geral, as medidas de combate à pandemia custaram às Administrações Públicas uma entrada de receita na ordem dos 1.426,1 milhões de euros.

Por outro lado, e como foi referido anteriormente, o acréscimo da despesa configura a maior percentagem das políticas de combate à pandemia, representando um encargo de 3.165,6 milhões de euros. Analisando de forma individual as medidas adotadas no âmbito da Covid-19 e com impacto na despesa pública (*Tabela XXXV - Anexo*), verifica-se que a rubrica das transferências é a mais afetada, representando 56,1% dos encargos com a pandemia e ascendendo

a um acréscimo de 1.775,4 milhões de euros. Esta categoria regista 26 medidas, das quais se destaca a introdução do regime de layoff, que associado ao complemento de estabilização de trabalhadores em layoff, representa um encargo de 881,5 milhões de euros suportado pela Segurança Social, e configura 27,8% dos encargos incorridos pelas Administrações Públicas no combate à pandemia. Outras despesas relevantes relativas a transferências, e suportadas também pela Segurança Social, dizem respeito aos apoios extraordinários à redução da atividade económica do trabalhador independente e à retoma progressiva de atividade (representam 13,8% da despesa total), bem como os apoios às famílias (representam 4,6% da despesa total). Importa ainda referir que os encargos associados ao isolamento profilático ascenderam a 62,6 milhões de euros, representando 2% da despesa total. A segunda componente mais visada pelas medidas de combate à Covid-19 foi a das aquisições de bens e serviços, que contabilizou um total de 640,8 milhões de euros, representando 20,2% da despesa total. Para este resultado, contribuiu um encargo de 549,9 milhões de euros relativo à compra de equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros materiais afetos à saúde, bem como um gasto de 90,9 milhões de euros com adaptações aos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza. Os subsídios configuram a terceira componente com maior peso para a despesa total (10,8%), cifrando-se nos 343,4 milhões de euros, sendo justificado pelo incentivo extraordinário à normalização, o qual representou um encargo de 284,1 milhões de euros, suportados pela Administração Central. Importa também referir a componente relativa a despesas com o pessoal, que apresentou um encargo de 145,5 milhões de euros (4,6% da despesa total), e reflete os gastos com recursos humanos, nomeadamente contratações e horas extra, sendo suportados maioritariamente pela Administração Central, e em menor escala, pela Administração Regional e Segurança Social. Adicionalmente, registaram-se medidas relativas a aquisições de bens de capital, designadamente, a aquisição de ventiladores e outros equipamentos para o SNS (no valor de 87,7 milhões de euros) e despesas com ativos financeiros, designadamente, a linha de apoio ao turismo, dirigida a microempresas (no valor de 55,7 milhões de euros). Por fim, diversas outras medidas foram implementadas, tendo este encargo ascendido a 117,1 milhões de euros (representando 3,7% da despesa total).

Na totalidade, as medidas adotadas no âmbito da Covid-19 representaram um custo total de 4.591,7 milhões de euros, sendo 91% deste valor suportado pela Administração Central e Segurança Social.

II. Efeitos Económicos da Pandemia

Os impactos económicos da Covid-19 na execução orçamental de 2020 são essencialmente observáveis através das quebras registadas na receita não fiscal e não contributiva e na receita dos impostos indiretos.

Tabela XVI: Impacto da Covid-19 na Receita Não Fiscal e Não Contributiva
(em Milhões de Euros)

Taxas, Multas e Outras Penalidades		Vendas de Bens e Serviços Correntes		Venda de Bens de Investimento		Restantes Receitas	
Infraestruturas de Portugal, AS	-81,0	CP - Comboios de Portugal, EPE;	-161,8	ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA	-73,5	Alfândegas	-29,4
Serviço Nacional de Saúde	-68,8	Metropolitano de Lisboa, EPE; Metro do Porto, SA					
Fundo para as Relações Internacionais, IP	-20,0	Direção-Geral do Património Cultural	-14,2	OITANTE, SA	-51,7		
Autoridade Nacional da Aviação Civil	-43,9	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP	-10,4				
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	-23,5						
Instituto de Mobilidade e dos Transportes	-14,2						
Autoridade Tributária	-36,7						
Total	-288,1		-186,4		-125,2		-29,4

Fonte: Síntese da Execução Orçamental – Dezembro 2020

Observando a evolução da receita não fiscal e não contributiva, sintetizando, na *Tabela XVI*, a totalidade das quebras diretamente atribuíveis ao impacto da Covid-19 na economia portuguesa, verifica-se que estas ascendem a 629,1 milhões de euros. Com base nos dados analisados, conclui-se que a maior quebra reside na componente taxas, multas e outras penalidades, que apresenta, em 2020, um decréscimo de 288,1 milhões de euros, justificado por:

- Redução do tráfego nas autoestradas teve como consequência uma redução do pagamento de portagens, provocando uma perda de receita de 81 milhões de euros por parte da Infraestruturas de Portugal, SA;
- Dispensa de cobrança de Taxas Moderadoras no SNS resultou numa perda de 68,8 milhões de euros;

- Redução significativa da atividade consular com impacto nas taxas emolumentares e de emissão e cobrança de vistos provocou uma perda de 20 milhões de euros por parte do Fundo para as Relações Internacionais, IP;
- Medidas de restrição provocaram perdas de 43,9 milhões de euros à Autoridade Nacional da Aviação Civil, pela não cobrança de taxas diversas;
- Restrições de tráfego aéreo e conseqüente redução de fluxos migratórios resultaram na diminuição de emissão de passaportes, vistos e prorrogações de permanência, conduzindo à redução de taxas diversas cobradas pelo SEF, no valor de 23,5 milhões de euros;
- Decréscimo de todas as atividades desenvolvidas pelo Instituto de Mobilidade e dos Transportes, com maior incidência na atividade dos veículos, condutores e na participação dos centros de inspeção de veículos e centros de exames, resultaram numa quebra de 14,2 milhões de euros;
- Suspensão dos processos em execução fiscal provocou uma quebra de 36,7 milhões de euros à AT.

A componente vendas de bens e serviços correntes registou uma redução de 186,4 milhões de euros motivada por eventos com relação direta com a situação pandémica vivida, designadamente:

- Quebra na receita de bilhética, resultante da diminuição do tráfego de passageiros, nomeadamente na CP – Comboios de Portugal, EPE, no Metropolitano de Lisboa, EPE, e no Metro do Porto, SA, que ascendeu a 161,8 milhões de euros;
- Quebra de turismo com impacto na receita de museus, monumentos e palácios, nomeadamente nos bilhetes de entradas, vendas nas lojas e cedências de espaço, conduziram a uma perda de 14,2 milhões de euros por parte da Direção-Geral do Património Cultural;
- Não realização de várias hastas públicas de venda de material lenhoso e diminuição de prestação de outros serviços, tiveram como consequência uma quebra de receita de 10,4 milhões de euros por parte do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP.

A rubrica vendas de bens de investimento registou uma quebra de 125,2 milhões de euros, sendo esta diretamente atribuível ao impacto da crise pandémica na economia nacional, concretamente no mercado imobiliário:

- Quebra de receitas no valor de 73,5 milhões de euros na ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, em resultado de não serem celebradas quaisquer escrituras de venda de imóveis;
- Quebra de receitas de 51,7 milhões de euros na OITANTE, SA, pelo facto de o mercado imobiliário ter sido fortemente afetado pela Covid-19, a partir de março de 2020.

Por fim, e com menor expressão, as restantes receitas registaram também perdas de 29,4 milhões de euros, atribuíveis ao impacto da Covid-19, devido a:

- Quebra dos recursos próprios comunitários, em resultado do abrandamento da atividade económica, com reflexo na cobrança dos direitos aduaneiros de importação, fruto da queda significativa do movimento das alfândegas, no valor de 29,4 milhões de euros.

Tabela XVII: Impacto da Covid-19 nos Impostos Indiretos
(em Milhões de Euros)

	Orçamento Inicial	Previsão 2019	Execução 2019	Execução 2020	Meta 2020	Impacto Covid
ISP	3 720,6	3 660,3	3 516,6	3 348,3	3 576,8	-228,5
IVA	18 333,7	17 758,3	17 862,5	16 333,2	18 434,1	-2 026,3
ISV	691,0	734,8	727,5	438,5	683,8	-245,4
IABA	260,1	280,9	279,4	234,3	258,6	-24,3
Imposto do Selo	1 783,9	1 685,9	1 684,8	1 616,2	1 782,6	-166,3
IUC	416,8	395,8	402,4	395,3	423,7	-28,3
Impacto Total						-2 719,1

Fonte: Autor

Por outro lado, e de forma menos direta, observa-se o impacto da pandemia na economia através da receita resultante dos impostos indiretos, que por natureza são mais sensíveis e reativos à atividade económica. Através da comparação entre a execução real e as estimativas efetuadas com base nas perspetivas económicas para 2020, é espectável que a diferença estes dois indicadores represente uma parcela do efeito da Covid-19 na economia portuguesa.

Importa referir que as metas orçamentais referidas no OE 2020 têm por base a aplicação da evolução expectável aos valores previsionais de 2019 (uma vez que à data de publicação do Orçamento, os valores definitivos não eram ainda conhecidos). Deste modo, faz sentido utilizar como meta orçamental, a real execução de 2019, adicionada da evolução esperada, em substituição dos

objetivos orçamentais publicados, na medida em que se verificaram diferenças entre a previsão e a execução de 2019. A *Tabela XVII* apresenta os valores em questão.

Deste modo, e começando por analisar o mais preponderante imposto indireto, o IVA, verifica-se que a quebra na receita (excluindo a medida de prorrogação do pagamento do IVA, com uma perda de receita associada de 74,6 milhões de euros: visível na *Tabela XXXV - Anexo*) ascende a 2.026,3 milhões de euros. A meta orçamental estabelecida tinha por base um crescimento de 3,2%, assente na melhoria do contexto económico e o aumento do consumo por parte de residentes e não residentes, permitindo, deste modo, uma evolução em linha com o que se verificou em 2019. Contudo, a situação pandémica provocou fortes limitações à procura interna, tendo a quebra do consumo privado contribuído fortemente para o desvio contabilizado.

A segunda maior quebra verificou-se a nível do ISV, onde se esperava que a tendência recente de evolução negativa do mercado se mantivesse em 2020, resultando numa diminuição da receita na casa dos 6%. Contudo, o comportamento real do mercado em ano de pandemia, teve como consequência uma quebra ainda mais elevada, resultando num desvio face ao valor esperado de 245,4 milhões de euros.

Um outro decréscimo, também ele muito significativo, verificou-se na receita relativa ao ISP, cujo comportamento, baseado na evolução recente do consumo, fazia prever uma variação positiva de 60,2 milhões de euros. Contudo, a execução de 2020 ficou aquém da meta estabelecida por 228,5 milhões de euros, revelando uma quebra substancial no consumo de produtos petrolíferos e energéticos.

No que diz respeito ao Imposto de Selo, era estimado um aumento da receita de 5,8%, assente na trajetória verificada em 2019 e nas políticas de desincentivo ao crédito ao consumo. Contudo, a execução de 2020 revelou um decréscimo face ao registo de 2019, resultando numa quebra de 166,3 milhões de euros face ao valor previsto.

É de referir ainda o caso do IABA e do IUC que refletem também impactos atribuíveis à Covid-19. Primeiramente, era esperado que o IABA decrescesse em 20,8 milhões de euros em 2020, fruto de alterações de padrões de consumo observados no mercado e na estabilização das taxas aplicáveis. Porém, a

execução real foi mais inferior ao previsto em 24,3 milhões de euros, demonstrando o efeito da pandemia nos padrões de consumo. Por fim, previa-se um aumento de 5,3% na receita do IUC, baseado no crescimento expectável do mercado nacional, não obstante as atualizações efetuadas às taxas, tabelas e regras do imposto. Contudo, a execução real de 2020 veio a revelar uma quebra de 28,3 milhões de euros face à previsão.

Considerando todos estes indicadores, calcula-se que o impacto da Covid-19 nas receitas fiscais indiretas, leia-se, nos impostos indiretos, totaliza um valor de 2.719,1 milhões de euros. Este prejuízo é, essencialmente, atribuído às medidas de confinamento e combate à pandemia, que fortemente afetaram o tecido empresarial português, bem como os padrões de consumo da população em geral. Neste sentido, importa referir que, de acordo com os dados do Banco de Portugal, durante o ano de 2020, o consumo privado caiu 6,8% e as importações decresceram 14,4%, tendo estes aspetos influenciado significativamente as receitas fiscais indiretas as Administrações Públicas.

4.5. Relação entre a Covid-19 e a Execução Orçamental

Com o objetivo de analisar a relação entre a progressão mensal da pandemia em Portugal e a execução orçamental, realizou-se um estudo assente na estatística descritiva, utilizando métodos numéricos e gráficos para encontrar padrões no conjunto de dados, sumariando a informação encontrada, apresentando-a de uma forma conveniente. Neste sentido, recorreu-se ao cálculo do coeficiente de correlação para cada variável relativa às componentes da receita e despesa da Administração Central e Segurança Social.

Segundo Mukaka (2012), a correlação representa um método de avaliação de uma associação linear bilateral entre duas variáveis contínuas, sendo medida por um coeficiente de correlação, que representa a força da suposta associação linear entre as variáveis em questão. Os valores do coeficiente situam-se entre -1 e 1, sendo que uma correlação com coeficiente 0 indica que não existe qualquer relação linear entre as duas variáveis. Quando mais próximo o coeficiente se situar do valor absoluto 1, mais forte é a relação entre as duas variáveis. No caso do coeficiente tomar um valor positivo, considera-se que a relação entre as duas variáveis é direta (isto é, quando uma aumenta, a outra aumenta também), se o

coeficiente tomar um valor negativo, considera-se que a relação é inversa (isto é, quando uma variável aumenta, a outra diminui).

Dada a natureza linear das variáveis em análise, será utilizado o *Coefficiente de Pearson* para calcular a correlação, na medida em que o intervalo temporal para as duas variáveis é o mesmo. A leitura dos coeficientes calculados será realizada com base na interpretação de Akoglu (2018) representada na *Tabela XVIII*.

Tabela XVIII: Interpretação do Coeficiente de Correlação

Coeficiente (r)	Interpretação
±1,00	Correlação Perfeita
±0,60 até ±0,99	Correlação Muito Forte
±0,30 até ±0,59	Correlação Forte
±0,20 até ±0,29	Correlação Moderada
±0,10 até ±0,19	Correlação Fraca
0,00 até ±0,09	Correlação Insignificante
0,00	Sem Correlação

De forma a aferir o grau de interdependência entre a Covid-19 e a execução orçamental, foram selecionadas como variáveis, a variação homóloga de 2020, relativa às componentes da receita e despesa da Administração Central e Segurança Social, a par do número mensal acumulado de novos casos de infeção por Covid-19 em Portugal. Com base nestes valores, presentes nas *Tabelas XXXVI, XXXVII e XXXIII (Anexo)*, foi calculado o coeficiente de *Pearson* para cada componente da execução orçamental relativamente ao número de novos casos, durante o ano de 2020, sendo apresentados na *Tabela XIX* os valores obtidos, bem como a interpretação de cada um à luz da *Tabela XVIII*.

Com base nestes resultados, e em conjunto com as análises efetuadas nos capítulos anteriores, segue-se o estudo mais aprofundado das três componentes consideradas mais relevantes. São elas: a despesa efetiva, os subsídios e a receita fiscal (designadamente os impostos diretos e indiretos).

Tabela XIX: Tabela de Correlações²⁵

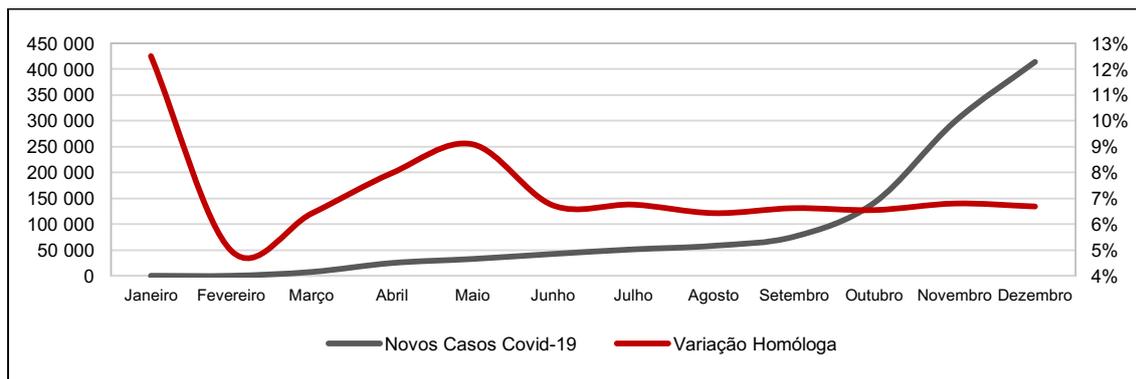
Componente	Coefficiente de Correlação (r)	Interpretação	
Despesa Efetiva	-0,2157	Correlação Moderada	Negativa
Transferências	0,1040	Correlação Fraca	Positiva
Despesas com o Pessoal	-0,6172	Correlação Muito Forte	Negativa
Aquisição de Bens e Serviços	-0,4882	Correlação Forte	Negativa
Juros e Outros Encargos	-0,2106	Correlação Moderada	Negativa
Subsídios	0,7170	Correlação Muito Forte	Positiva
Outras Despesas	0,3639	Correlação Forte	Positiva
Investimentos	-0,3788	Correlação Forte	Negativa
Receita Efetiva	-0,4042	Correlação Forte	Negativa
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	-0,4448	Correlação Forte	Negativa
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	-0,5269	Correlação Forte	Negativa
Taxas, Multas e Outras Penalidades	-0,4146	Correlação Forte	Negativa
Transferências	-0,5977	Correlação Forte	Negativa
Vendas de Bens e Serviços Correntes	-0,3944	Correlação Forte	Negativa
Vendas de Bens de Investimento	-0,5389	Correlação Forte	Negativa
Rendimentos de Propriedade	-0,3939	Correlação Forte	Negativa
Restantes Receitas	-0,1697	Correlação Fraca	Negativa
Receita Fiscal	-0,2793	Correlação Moderada	Negativa
Impostos Diretos	-0,2168	Correlação Moderada	Negativa
Impostos Indiretos	-0,3364	Correlação Forte	Negativa

Fonte: Autor

Começando por analisar a evolução da despesa efetiva (*Figura XLVIII*), é de imediato evidente que, embora se configure superior ao registo de 2019, a evolução da despesa mensal não reflete, de todo, a evolução da pandemia, na medida em que apresenta um crescimento constante entre junho e dezembro, ao passo que o número de casos cresce de forma exponencial, especialmente entre setembro e dezembro. Não obstante, o coeficiente de correlação entre estas variáveis, calculado para o período entre fevereiro e maio ($r=0,9904$), permite aferir que durante os primeiros meses de pandemia, a relação entre a despesa efetiva e o número de casos Covid-19, não só existiu, como se situou muito próxima da correlação perfeita. Deve-se salientar que o comportamento da despesa efetiva resulta do agregado de diversas componentes, sem que todas elas sejam afetadas pela crise pandémica em toda a sua extensão.

²⁵ Calculadas com recurso ao software estatístico Gretl

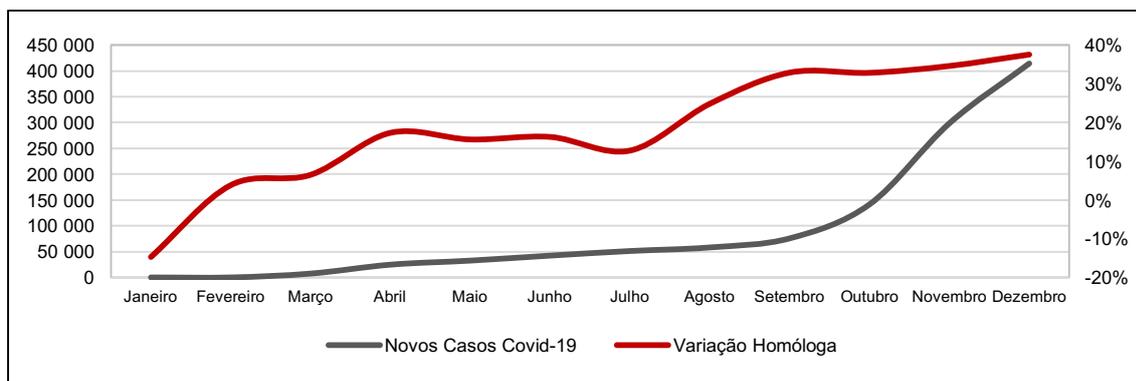
Figura XLVIII: Variação Homóloga da Despesa Efetiva e Nº de Novos Casos Covid-19



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

Observando a relação entre a despesa com subsídios e a incidência pandémica, expressa na *Figura XLIX*, verificando-se um crescimento desta componente ao longo de todo o ano, acompanhando o aumento de novos casos de Covid-19. A variação homóloga fica marcada por fortes aumentos em abril e setembro, registando em junho a única desaceleração. Desta forma, conjugando a análise gráfica do comportamento desta rubrica com o coeficiente de correlação ($r=0,7170$), conclui-se que existe uma relação de muito forte interdependência, representando um robusto exemplo de uma componente da execução orçamental que demonstra ser permeável ao crescimento do número de infeções Covid-19.

Figura XLIX: Variação Homóloga dos Subsídios e Nº de Novos Casos Covid-19

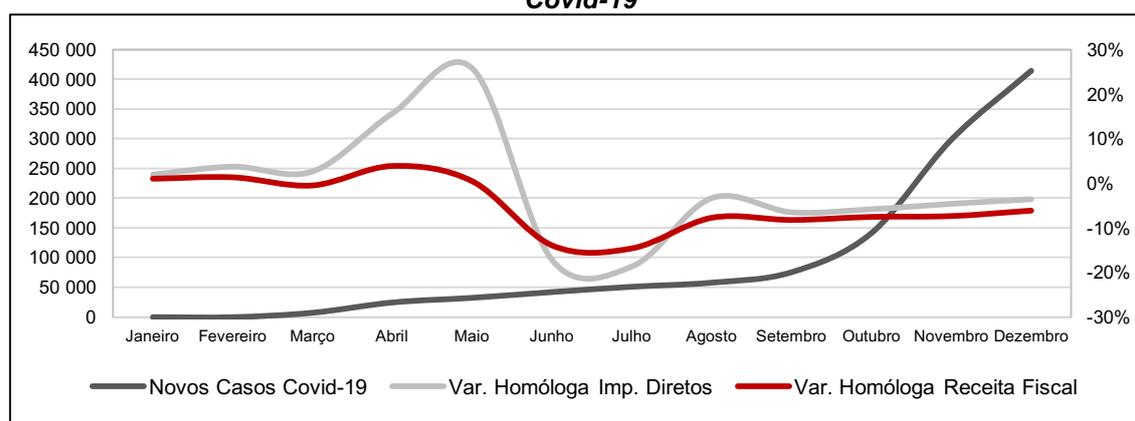


Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

No que diz respeito à receita fiscal e aos impostos diretos, deve-se fazer uma análise conjunta, uma vez que o comportamento da primeira depende fortemente da segunda. Neste sentido, a *Figura L* demonstra a ausência de uma relação de interdependência entre a quebra de receita e o aumento de novos casos Covid-19 ao longo do ano de 2020. Salienta-se, até que, entre março e maio, a receita dos impostos diretos cresceu 23,1 p.p.. Tal facto reflete a implementação de medidas

de combate aos efeitos económicos da pandemia (referidos anteriormente), sendo de destacar a suspensão dos pagamentos por conta de IRC, bem como a criação de planos prestacionais para os contribuintes. Estas medidas resultaram em variações na receita fiscal, nomeadamente nos impostos diretos, que não corresponderam a períodos de maior incidência pandémica, mas sim ao período inicial de maiores dificuldades económicas e financeiras, verificado entre maio e julho.

Figura L: Variação Homóloga da Receita Fiscal/Impostos Diretos e Nº de Novos Casos Covid-19

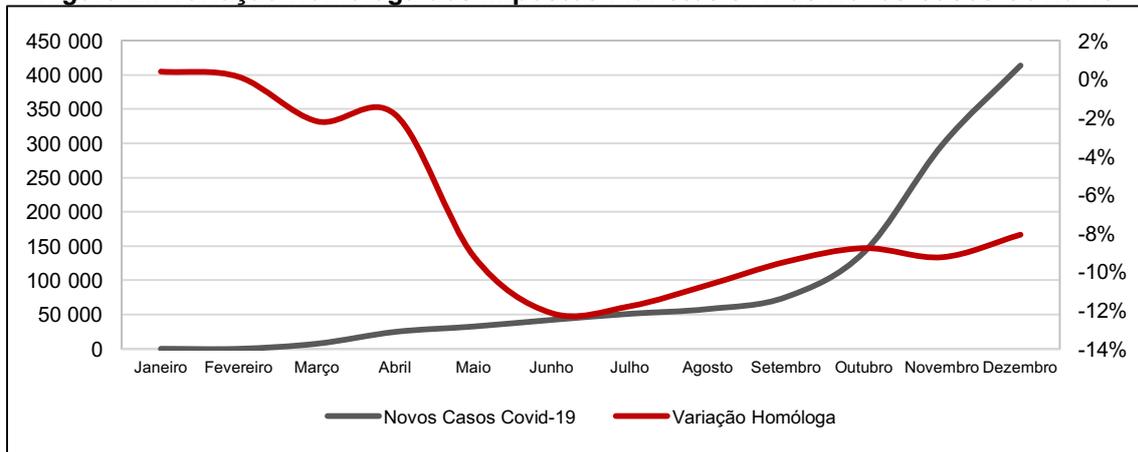


Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

O comportamento dos impostos indiretos à luz da incidência pandémica (Figura LI) demonstra a existência de uma forte relação entre estas duas variáveis. Neste sentido, esta componente regista uma forte quebra aquando do início da pandemia, sendo esta minimizada a partir de julho, o que se reflete no facto de o coeficiente de correlação calculado ($r=-0,3364$) indicar a existência de uma correlação marginalmente forte. Avaliando o comportamento dos impostos indiretos ao longo do ano, e sabendo que são uma rubrica particularmente sensível às variações económicas, percebe-se que o principal impacto da Covid-19 nesta rubrica resulta dos efeitos económicos causados pelas medidas de combate à pandemia. Ora, estes impactos surgem essencialmente aquando da implementação das referidas medidas, sendo, desta forma, expectável que, com o desagravamento das mesmas, exista uma certa recuperação (como é visível pela desaceleração da quebra nos meses de junho a outubro, bem como em dezembro). Neste sentido, calculou-se o coeficiente de correlação para estas duas variáveis, relativo ao intervalo temporal entre janeiro e junho ($r=-0,9180$), que reflete a existência de uma relação muito forte entre o aumento do número de casos nos primeiros meses de pandemia, e a receita decorrente dos impostos indiretos. Daqui

conclui-se o número de novos casos de Covid-19 teve um forte impacto nos impostos indiretos durante os meses de confinamento e de abrandamento da economia. Porém, durante os meses de verão, pautados pelo desagravamento das medidas impostas, o crescimento da incidência pandémica passou a ser um fator menos determinante para a quebra desta componente.

Figura LI: Variação Homóloga dos Impostos Indiretos e N° de Novos Casos Covid-19



Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

5. Conclusões, Limitações e Perspetivas Futuras

A presente dissertação visa identificar a forma como a pandemia causada pela Covid-19 impactou a receita e despesa pública portuguesa em 2020. Deste modo, e a fim de responder à questão orientadora do trabalho, foram analisados, no Capítulo 4, os dados relativos à execução orçamental de 2020, sendo comparados com os resultados obtidos em 2019 e 2018.

Tendo por base a evolução das Administrações Públicas registada em 2019, era esperado que 2020 representasse um ano de crescimento para Portugal. Neste sentido, e no que respeita às contas públicas, o orçamento de estado para 2020 previa um crescimento de 6,4% da receita, a par de um crescimento de 8% na despesa, resultando numa redução de 229,3% do saldo global negativo. Graças à pandemia provocada pela Covid-19, verificou-se a necessidade de atualizar as previsões, adaptando-as à crise entretanto registada. Deste modo, perspetivou-se, no orçamento suplementar, uma redução de 1,6% na receita face a 2019, bem como um aumento de 12,9% na despesa, concorrendo para um saldo global fortemente negativo (aumento de 2.120,3%). A realidade mostrou-se distinta das previsões, uma vez que a quebra da receita se revelou superior ao esperado (redução de 5,6%). Contudo, e em sentido contrário, a despesa pública revelou-se como estando também abaixo das previsões, tanto inicial como suplementar, situando-se 5,3% acima do registo de 2019. A soma destas componentes resultou num saldo global mais negativo do que previsto inicialmente, mas 24,5% melhor do que o previsto no orçamento suplementar.

Com vista a aprofundar o estudo da execução orçamental, foram analisadas as diferentes componentes da Administração Central e Segurança, a qual configura a principal componente das Administrações Públicas. Neste sentido, o saldo global das contas públicas apresentou em abril uma forte quebra, tendo o comportamento negativo prevalecido durante o resto do ano de 2020. Em termos mensais, junho representou o pior resultado, tendo agosto sido o mês mais positivo. Contribuindo para este desempenho, a receita efetiva apresentou tendência de crescimento entre janeiro e abril, porém, o saldo acumulado registou, em maio, um crescimento de 0% face a 2019, tendo, daí em diante, apresentado um comportamento negativo, situando-se constantemente abaixo dos valores homólogos. A análise mensal

revela que junho foi o mês de maior quebra, tendo agosto apresentado um resultado positivo. Por outro lado, a despesa efetiva registou em maio um acréscimo significativo, atingindo a mais elevada variação (+8,6%) do total acumulado mensal de 2020. Nos meses subsequentes, verificou-se uma desaceleração progressiva do crescimento da despesa pública. Em termos mensais, maio registou o maior aumento da despesa, sendo fevereiro e junho os únicos meses em que se registou decréscimo face a 2019.

Com vista a aprofundar, uma vez mais, a investigação do comportamento da execução orçamental de 2020, procedeu-se ao estudo das componentes da despesa e receita da Administração Central e Segurança Social. Analisando a despesa, verifica-se que as transferências, despesas com pessoal, aquisições de bens e serviços, e juros e outros encargos, representam as componentes com maior peso orçamental. Destas, observa-se que a maior variação homóloga face a 2019 pertence às transferências (que aumentaram 1,7 p.p. face ao registo de 2019), sendo de destacar o comportamento dos juros e outros encargos, cuja variação decresceu em 1 p.p. relativamente ao período homólogo.

No que respeita à receita, observa-se uma forte dependência entre a receita efetiva e a receita fiscal, concretamente, a receita fiscal do subsector do Estado. Esta componente exibiu, entre janeiro e abril, uma evolução positiva, ainda que inferior ao crescimento registado no período homólogo. Entre abril e julho registou-se uma quebra acentuada desta receita, sendo que nos meses seguintes se verificou uma desaceleração do decréscimo. Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, o mês de maio representou a quebra mais significativa, tendo esta tendência acelerado nos meses seguintes. As taxas e outras penalidades, transferências, vendas de bens e serviços correntes, rendimentos de propriedades e restantes receitas configuram as principais rubricas desta componente. Por fim, as contribuições para sistemas de proteção social registaram um decréscimo significativo em junho, porém, os meses seguintes revelaram uma tendência de desaceleração da quebra, acabando o saldo acumulado de 2020 por apresentar uma variação positiva residual de 0,1%. Embora a quebra seja muito reduzida, é importante ter em conta que a projeção apontava para um crescimento de 4,7%.

Sintetizando os dados apresentados no Capítulo 4.4, apuraram-se os impactos da pandemia na execução orçamental por duas vias distintas: medidas

tomadas e efeitos económicos. Relativamente às medidas implementadas no âmbito da pandemia da Covid-19, observa-se que a generalidade das mesmas possui carácter económico, sendo que apenas 30% são afetas à crise de saúde propriamente dita. Neste sentido, é possível verificar que as medidas de combate à Covid-19 representam uma perda de receita pública de 1.426,1 milhões de euros, bem como um acréscimo de despesa na ordem dos 3.165,6 milhões de euros, totalizando assim um custo total de 4.591,7 milhões de euros em 2020.

De modo a avaliar os efeitos indiretos da crise pandémica nas contas públicas, procedeu-se à análise da receita não fiscal e não contributiva, bem como a receita fiscal relativa aos impostos indiretos. Neste sentido, e atentando na execução orçamental da Administração Central e Segurança Social, verifica-se a existência de quebras de receita não fiscal e não contributiva diretamente atribuíveis à pandemia da Covid-19, relativas a taxas, multas e outras penalidades, vendas de bens e serviços correntes, venda de bens de investimento, e restantes receitas, totalizando uma perda de 629,1 milhões de euros em receita pública. Relativamente aos impostos indiretos, importa referir que estes permitem aferir os impactos económicos da crise pandémica, na medida em que são caracterizados por uma elevada sensibilidade e reatividade à atividade económica. Desta forma, a comparação entre a execução real e os prognósticos efetuados com base nas perspetivas económicas para 2020, permitem efetuar uma estimativa das perdas de receita fiscal associadas à pandemia, a qual aponta para uma perda de receita na ordem dos 2.719,1 milhões de euros.

Conjugando todos estes fatores, diretos e indiretos, considera-se que o impacto da Covid-19 nas contas públicas em Portugal, durante o ano de 2020, rondará os 7.938,9 milhões de euros.

Por fim, realizou-se uma análise da relação entre a pandemia e a execução orçamental, avaliada através do cálculo de correlações entre as diversas componentes, tanto da receita como da despesa pública, e o número de casos de Covid-19 registados em Portugal. De todas as componentes observadas, sobressai a rubrica dos subsídios, apresentando uma forte correlação com o número de casos Covid-19, mostrando-se representativa do impacto direto da pandemia nas contas públicas. Importa ainda referir que, no geral, a despesa efetiva não reflete a incidência epidemiológica ao longo do ano de 2020, apresentando apenas uma

relação significativa nos meses entre fevereiro e maio. Neste sentido, é possível aferir que, nos primeiros meses da pandemia, o comportamento desta componente foi afetado pelo número de novos contágios, tendo, daí em diante, passado a ser menos influenciado. Tal comportamento poderá ser devido ao facto de que a despesa efetiva depende de diversas rubricas, sendo que nem todas apresentam variações atribuíveis à crise sanitária. Ressalvar ainda, que a receita fiscal não foi particularmente afetada pela pandemia, uma vez que o seu comportamento depende essencialmente dos impostos diretos – os quais não foram afetados significativamente pelo número de novos casos. Por outro lado, a evolução dos impostos indiretos apresentou uma correlação considerável com a incidência pandémica, em particular, no início da crise sanitária, o que permite aferir que o número de novos casos influenciou significativamente esta receita durante os primeiros meses de confinamento e de paragem económica, sendo que, com o desagravamento das medidas, o número de novos casos passou a ser um fator menos determinante.

No que respeita às limitações deste trabalho, deve ser referido o grau de incerteza associado à crise pandémica, ainda longe de ultrapassada. Neste sentido, o impacto total da pandemia apenas poderá ser identificado num momento futuro, em que todos os elementos relevantes sejam identificados e devidamente analisados. Desta forma, considera-se de extrema relevância efetuar, no futuro, estudos de carácter semelhante ao presente, de modo a aferir a dimensão total do impacto provocado pela Covid-19 nas contas públicas portuguesas, sendo que, após o fim da atual crise, certamente existirão impactos a considerar, que no presente não são ainda visíveis.

6. Referências Bibliográficas

- Agostini, P., Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (2014). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis. *Institute for Social and Economic Research, EUROMOD Working Paper no.EM9/14* .
- Aguiar-Conraria, L., Alexandre, F., & Pinho, M. (2012). O euro e o crescimento da economia portuguesa: uma análise contrafactual. *Análise Social* , n°203, pp. pp.298-321.
- Aiginger, K. (2009). The Current Economic Crisis: Causes, Cures and Consequences. *WIFO Working Papers* , No.341.
- Akoglu, H. (2018). User's guide to correlation coefficients. *Turkish Journal of Emergency Medicine* , pp.91-93.
- Alexandre, F., Bação, P., Lains, P., Martins, M., Portela, M., & Simões, M. (2014). *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*. Coimbra: Conjuntura Atual Editora.
- Amaral, J. (2006). O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa. *Nação e Defesa* , N.º115-3ª Série, pp. 113-128.
- André, M., Bozio, A., Guillot, M., & Paul-Delvaux, L. (2015). French Public Finances through the Financial Crisis: It's a Long Way to Recovery. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.431-452.
- Baker, S., Bloom, N., Davis, S., & Terry, S. (2020). Covid-Induced Economic Uncertainty. *NBER Working Paper Series* , No. 26983.
- Baldacci, S. (2010). *A crise do subprime e o papel do Big Bank*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.
- Barro, R., & Ursúa, J. (2008). Macroeconomic Crisis since 1870. *Brookings Papers on Economic Activity* , 39, pp. pp.255-350.
- Barro, R., Ursúa, J., & Weng, J. (2020). The Coronavirus and the Great Influenza pandemic: Lessons from the "Spanish Flu" for the Coronavirus's potential effects on mortality and economic activity. *NBER Working Paper Series* .
- Beck, T. (2020). Finance in the times of coronavirus. Em "*Economics in the Time of COVID-19*". CEPR Press.
- Blomer, M., Dolls, M., Fuest, C., Löffler, M., & Peichl, A. (2015). German Public Finances through the Financial Crisis. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.453-475.
- Boone, L. (2020). Tackling the fallout from COVID-19. Em "*Economics in the Time of COVID-19*" (pp. pp.37-45). CEPR Press.
- Bozio, A., Emmerson, C., Peichl, A., & Tetlow, G. (2015). European Public Finances and the Great Recession: France, Germany, Ireland, Italy, Spain and the United Kingdom Compared. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.405-430.
- Bresser-Pereira, L. (2009). Crise e recuperação da confiança. *Revista de Economia Política* , 29(1), pp.133-134.
- Carcanholo, M., Pinto, E., Filgueiras, L., & Gonçalves, R. (2008). Crise financeira internacional: Natureza e Impacto. *Jubileu Sul/Brasil* .
- Cardoso, T. (Julho de 2017a). A Política Orçamental no Quadro da Política Económica. *Conselho das Finanças Públicas, Publicação ocasional n.º2/2017* .

- Cardoso, T. (Setembro de 2017b). A Gestão Orçamental em Portugal: aspirações em busca de soluções. *Conselho das Finanças Públicas, Publicação Ocasional n.º 4/2017* .
- Cunha, J., & Braz, C. (2012). A Evolução da Despesa Pública: Portugal no Contexto da Área do Euro. *Boletim Económico do Inverno* , pp. pp.23-40.
- Eichenbaum, M., Rebelo, S., & Resende, C. (2016). The Portuguese Crisis and the IMF. *Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund* .
- Emmerson, C., & Tetlow, G. (2015). UK Public Finances: From Crisis to Recovery. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.555-577.
- Figari, F., & Fiorio, C. (2015). Fiscal Consolidation Policies in the Context of Italy's Two Recessions. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.499-527.
- FMI. (2002). *Guidelines on Conditionality*. Fundo Monetário Internacional, Legal and Policy Development and Review Departments.
- Franco, A. (1982). Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-80. *Análise Social* , XVIII, pp.1105-1138.
- Garrido, A. (2008). Conjunturas Políticas e Economia. Em P. Lains, & A. Silva, "*História Económica de Portugal, 1700-2000*" (3ª ed., Vols. III, Cap.14, pp. 451-473). Lisboa: ICS.
- Goodell, J. (2020). COVID-19 and finance: Agendas for future research. *Finance Research Letters* , 35.
- Higgins, E. (2010). *Keynes and the theory of crises*. Obtido em 8 de outubro de 2020, de eoinhiggins.com: <https://eoinhiggins.com/keynes-and-the-theory-of-crises-6f0f9a193312>
- Keane, C. (2015). Irish Public Finances through the Financial Crisis. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.475-499.
- Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York: Hartcourt, Brace and Company.
- Levy, D. (2020). COVID-19 and Global Governance. *Journal of Management Studies* , Online Version of Record before inclusion in an issue.
- Lourtie, P. (2011). Portugal no Contexto da Crise do Euro. *Relações Internacionais* , 32, pp.61-105.
- Martí, F., & Pérez, J. (2015). Spanish Public Finances through the Financial Crisis. *Fiscal Studies: The Journal of Applied Public Economics* , vol.36, no.4, pp.527-555.
- Mateus, A. (1992). A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios. *Análise Social* , XXVII, pp.665-671.
- McKibbin, W., & Fernando R. (2020). The economic impact of COVID-19. Em "*Economics in the Time of COVID-19*" (pp. 45-51). CEPR Press.
- Minsky, H. (1993). Finance and Stability: The Limits of Capitalism. *Working Paper No.93*. The Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Connecticut: Yale University Press.
- Mukaka, M. (2012). Statistics Corner: A guide to appropriate use of Correlation coefficient in medical research. *Malawai Medical Journal* 24(3) , pp.69-71.
- Neto, D. (2012). 1929: A Grande Crise. *Revista Científica FacMais* , II(1), pp.153-158.
- Oreiro, J. (2011). Origem, Causas e Impacto da Crise. *Jornal Valor Económico* , p.16.
- Osewe, P. (2017). Options for financing pandemic preparedness. *Bull World Health Organ* , pp.794-794A.

- Oxford, J., Sefton, A., Jackson, R., Innes, W., Daniels, R., & Johnson, N. (2002). World War I may have allowed the emergence of "Spanish" influenza. *Lancet Infectious Diseases Journal* , 2(2), pp. 111-114.
- Pettinger, T. (12 de Fevereiro de 2018). *Financial Instability Hypothesis*. Obtido em 9 de Outubro de 2020, de www.economicshelp.org:
<https://www.economicshelp.org/blog/6864/economics/financial-instability-hypothesis/>
- Reis, J. (2018). *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Edições Almedina.
- Ribeiro, B. (2016). *O impacto das medidas da Troika no desempenho económico-financeiro das empresas portuguesas*. Dissertação de Mestrado , Instituto Politécnico do Porto, Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão, Porto.
- Rodeck, D. (Julho de 2020). *Alphabet Soup: Understanding the Shape of a COVID-19 Recession*. Obtido em 24 de Novembro de 2020, de Forbes:
<https://www.forbes.com/advisor/investing/covid-19-coronavirus-recession-shape/>
- Rodrigues, M., & Silva, P. (2015). Introdução: A Execução do Memorando de Entendimento. Em M. Rodrigues, & P. Silva, *Governar com Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade* (pp. 27-47). Coimbra: Almedina.
- Santos, L. (2001). A crise financeira de 1891: uma tentativa de explicação. *Análise Social* , XXXVI, pp.185-207.
- Saxena, S., & Stone, M. (2020). Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges. *FMI Fiscal Affairs* .
- Silva, J. (2006). *A Economia Portuguesa e o Investimento Directo Estrangeiro*. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.
- Silva, M., Caldas, J., & Almeida, J. (2015). Portugal 2014: as consequências de um resgate. *El estado de la Unión Europea: Nueva legislatura: 11 desafíos de Europa* , pp. 17-22.
- Sousa Santos, B. (1984). A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais* , Número 14.
- Spielmann, R. &. (2009). *Vencendo em tempos de crise*. Bain & Company.
- Tadeu, T. (2011). *A Guarda durante a II Guerra Mundial*. Tese de Mestrado, Universidade de Coimbra.
- Teixeira, N. (1987). Política externa e política interna no Portugal de 1890: o Ultimatum Inglês. *Análise Social* , XXIII, pp.687-719.
- Trilla, A., Trilla, G., & Daer, C. (2008). The 1918 "Spanish Flu" in Spain. *Clinical Infectious Diseases* , pp. 668-673.
- Wisman, J. (2014). The Financial Crisis of 1929 Reexamined: The Role of Soaring Inequality. *Review of Political Economy* , pp.372-391.

7. Anexos

Tabela XX: Despesa Pública (1995-2019)
(em % do PIB)

Anos	Serviços gerais da Administração Pública	Defesa nacional	Segurança e ordem públicas	Educação	Saúde	Ação e segurança sociais	Habitação e serviços coletivos	Serviços culturais, recreativos e religiosos	Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	Indústria e energia	Transportes e comunicações
1995	1,3%	1,6%	1,4%	4,5%	3,4%	3,5%	0,6%	0,3%	0,7%	0,3%	1,2%
1996	1,1%	1,6%	1,4%	4,7%	4,0%	3,4%	0,6%	0,3%	0,6%	0,2%	1,1%
1997	1,1%	1,3%	1,3%	4,8%	3,9%	3,5%	0,6%	0,3%	0,6%	0,2%	1,0%
1998	1,2%	1,2%	1,3%	4,8%	3,9%	3,5%	0,7%	0,3%	0,6%	0,2%	0,9%
1999	1,2%	1,3%	1,3%	4,9%	4,1%	3,5%	0,7%	0,4%	0,6%	0,2%	0,8%
2000	1,3%	1,3%	1,3%	4,8%	4,1%	3,7%	0,7%	0,3%	0,5%	0,2%	0,8%
2001	1,2%	1,3%	1,4%	5,0%	4,3%	3,6%	0,6%	0,3%	0,5%	0,2%	0,8%
2002	1,2%	1,2%	1,6%	5,1%	5,7%	4,2%	0,7%	0,3%	0,5%	0,2%	0,7%
2003	1,0%	1,2%	1,6%	4,8%	4,3%	4,3%	0,6%	0,3%	0,4%	0,1%	0,7%
2004	1,5%	1,2%	1,5%	4,7%	5,6%	4,9%	0,4%	0,3%	0,6%	0,0%	0,7%
2005	1,4%	1,1%	1,6%	4,6%	5,9%	5,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,0%	0,7%
2006	1,0%	1,0%	1,4%	4,4%	5,4%	5,6%	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%	0,6%
2007	1,1%	1,1%	1,5%	4,1%	5,2%	5,7%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%	0,5%
2008	1,3%	1,1%	1,5%	4,1%	5,2%	5,9%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
2009	1,2%	1,1%	1,7%	4,8%	5,5%	6,5%	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,3%
2010	1,1%	1,7%	1,8%	4,8%	5,4%	6,6%	0,2%	0,2%	0,3%	0,0%	0,3%
2011	1,0%	1,1%	2,0%	4,5%	5,2%	6,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,0%	0,7%
2012	1,1%	1,0%	1,6%	3,9%	6,2%	7,4%	0,1%	0,4%	0,3%	0,0%	0,2%
2013	1,1%	1,1%	1,8%	4,2%	5,0%	8,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
2014	1,2%	1,0%	1,8%	4,0%	4,8%	7,7%	0,1%	0,1%	0,3%	0,0%	0,2%
2015	0,9%	1,0%	1,8%	3,8%	4,7%	7,6%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%
2016	0,9%	1,0%	1,7%	3,8%	4,7%	7,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%
2017	0,9%	0,9%	1,6%	3,7%	4,5%	7,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,5%
2018	1,1%	0,9%	1,6%	3,6%	4,3%	6,6%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%
2019	0,9%	0,9%	1,6%	3,5%	4,5%	6,6%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,4%

Fonte: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Tabela XXI: Receita Pública (1995-2019)
(em Milhões de Euros)

Anos	Total	Impostos Diretos				Impostos Indiretos		
		Total	IRS	IRC	Outros	Total	IVA	Outros
1995	16 943,7	6 602,1	4 587,9	1 945,8	68,4	10 341,6	5 611,5	4 730,1
1996	18 213,1	7 602,7	5 100,7	2 435,6	61,4	10 610,4	5 641,4	4 969,0
1997	19 914,5	8 405,7	5 247,9	3 075,6	82,3	11 508,8	6 403,6	5 105,2
1998	21 937,6	9 274,1	5 567,1	3 616,8	90,3	12 663,5	7 072,5	5 591,0
1999	23 896,4	10 031,8	5 994,1	3 942,5	95,3	13 864,6	7 905,9	5 958,6
2000	25 689,5	11 316,2	6 739,5	4 469,7	107	14 373,3	8 672,8	5 700,5
2001	26 180,5	11 337,6	7 163,5	4 077,0	97,1	14 842,9	8 966,0	5 876,9
2002	28 508,9	11 897,9	7 258,4	4 430,8	208,7	16 611,0	9 956,6	6 654,4
2003	28 593,2	11 255,1	7 379,4	3 768,1	107,6	17 338,1	10 562,0	6 776,1
2004	28 382,4	11 307,9	7 398,1	3 891,8	18,0	17 074,5	10 340,7	6 733,8
2005	30 435,7	11 519,2	7 753,3	3 721,3	44,6	18 916,5	11 671,6	7 244,9
2006	32 626,7	12 610,5	8 233,3	4 333,0	44,2	20 016,2	12 401,1	7 615,1
2007	35 638,3	14 763,1	9 050,5	5 689,4	23,2	20 875,2	13 196,4	7 678,8
2008	35 596,3	15 305,3	9 334,4	5 952,0	18,9	20 291,0	13 427,5	6 863,5
2009	30 653,0	13 489,4	8 950,9	4 540,3	-1,8	17 163,6	10 883,4	6 280,2
2010	32 289,7	13 569,2	8 936,7	4 591,6	40,9	18 720,5	12 145,9	6 574,6
2011	34 359,2	15 046,9	9 831,0	5 167,6	48,3	19 312,3	13 051,6	6 260,7
2012	32 040,6	13 633,6	9 085,5	4 280,5	267,6	18 407,0	12 800,1	5 606,9
2013	36 273,0	17 415,1	12 311,5	5 095,0	8,6	18 857,9	13 249,1	5 608,8
2014	37 120,4	17 539,4	12 854	4 519,1	166,3	19 581,0	13 814,1	5 766,9
2015	38 849,5	18 245,8	12 695,7	5 248,3	301,8	20 603,7	14 844,3	5 759,4
2016	40 243,2	17 747,7	12 215,2	5 229,6	302,9	22 495,5	15 082,5	7 413,0
2017	42 211,4	18 334,7	12 230,1	5 751,7	352,9	23 876,8	16 001,4	7 875,3
2018	44 320,6	19 742,3	12 904,5	6 340,0	497,8	24 578,2	16 670,3	7 907,9
2019	46 022,5	19 870,8	13 171,2	6 317,1	382,5	26 151,6	17 862,5	8 289,1

Fonte: DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Tabela XXII: Execução Orçamental das Administrações Públicas
(em Milhões de Euros)

	Execução 2019	Execução 2020	Desvio face a 2019	Orçamento		Orçamento	
				2020	Desvio	Suplementar	Desvio
Receita corrente	86 886,6	82 502,6	-5,0%	91 426,4	-9,8%	84 145,2	-2,0%
Receita Fiscal	51 896,1	48 714,8	-6,1%	53 525,5	-9,0%	48 144,5	1,2%
- Impostos diretos	23 601,8	22 766,5	-3,5%	24 433,3	-6,8%	22 334,5	1,9%
- Impostos indiretos	28 294,2	25 948,3	-8,3%	29 092,2	-10,8%	25 810,0	0,5%
Contribuições de Segurança Social	22 413,2	22 388,0	-0,1%	23 466,7	-4,6%	21 162,8	5,8%
Transferências Correntes	1 885,9	2 001,5	6,1%	2 839,9	-29,5%	3 166,1	-36,8%
- Administrações Públicas	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
- Outras	1 885,9	2 001,5	6,1%	2 839,9	-29,5%	3 166,1	-36,8%
Outras receitas correntes	10 663,7	9 392,1	-11,9%	11 593,9	-19,0%	11 444,1	-17,9%
Diferenças de consolidação	27,7	6,3	-77,3%	0,6	973,6%	227,8	-97,2%
Receita de capital	2 191,6	1 613,9	-26,4%	3 381,9	-52,3%	3 481,9	-53,6%
Venda de bens de investimento	580,9	215,7	-62,9%	574,2	-62,4%	574,2	-62,4%
Transferências de Capital	1 553,8	1 293,8	-16,7%	2 760,2	-53,1%	2 860,2	-54,8%
- Administrações Públicas	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
- Outras	1 553,8	1 293,8	-16,7%	2 760,2	-53,1%	2 860,2	-54,8%
Outras receitas de capital	48,7	99,0	103,2%	47,5	108,4%	47,5	108,4%
Diferenças de consolidação	8,2	5,4	-34,2%	0,0	-	0,0	-
Receita Efetiva	89 078,1	84 116,6	-5,6%	94 808,3	-11,3%	87 627,1	-4,0%
Despesa corrente	83 589,8	87 896,7	5,2%	88 747,6	-1,0%	93 003,1	-5,5%
Despesas com o pessoal	21 577,5	22 369,6	3,7%	22 115,2	1,2%	22 115,4	1,1%
- Remunerações Certas e Permanentes	15 593,3	16 254,7	4,2%	16 395,4	-0,9%	16 395,4	-0,9%
- Abonos Variáveis ou Eventuais	1 320,6	1 339,8	1,5%	1 289,2	3,9%	1 289,4	3,9%
- Segurança social	4 663,6	4 775,1	2,4%	4 430,6	7,8%	4 430,6	7,8%
Aquisição de bens e serviços	13 281,2	13 479,7	1,5%	14 292,7	-5,7%	15 034,1	-10,3%
Juros e outros encargos	8 086,3	7 601,7	-6,0%	7 988,1	-4,8%	7 923,1	-4,1%
Transferências correntes	38 352,1	41 854,8	9,1%	39 916,3	4,9%	42 606,9	-1,8%
- Administrações Públicas	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
- Outras	38 352,1	41 854,8	9,1%	39 916,3	4,9%	42 606,9	-1,8%
Subsídios	1 148,1	1 654,0	44,1%	1 651,7	0,1%	2 397,0	-31,0%
Outras despesas correntes	1 110,2	848,2	-23,6%	2 562,3	-66,9%	2 880,0	-70,5%
Diferenças de consolidação	34,5	88,6	157,0%	221,3	-60,0%	46,7	90,0%
Despesa de capital	6 104,3	6 540,0	7,1%	8 088,9	-19,1%	8 299,5	-21,2%
Investimentos	4 827,4	5 002,4	3,6%	6 235,0	-19,8%	6 447,0	-22,4%
Transferências de capital	1 197,5	1 398,1	16,8%	1 402,9	-0,3%	1 401,5	-0,2%
- Administrações Públicas	0,0	0,0	0,0%	0,0	-	0,0	-
- Outras	1 197,5	1 398,1	16,8%	1 402,9	-0,3%	1 401,5	-0,2%
Outras despesas de capital	55,4	112,3	102,7%	375,0	-70,1%	375,0	-70,1%
Diferenças de consolidação	23,9	27,1	13,5%	75,9	-64,2%	75,9	-64,2%
Despesa Efetiva	89 694,1	94 436,6	5,3%	96 836,5	-2,5%	101 302,6	-6,8%
Saldo Global	-615,9	-10 320,1	-1575,5%	-2 028,3	-408,8%	-13 675,5	24,5%

Fonte: DGO/MF

Tabela XXIII: Saldo Global Mensal
(em Milhões de Euros)

	2018	2019	2020	Desvio 2019-2020	
				Absoluto	Relativo
Janeiro	541,2	1 237,0	1 055,1	-181,9	-14,7%
Fevereiro	-451,4	-199,7	-2,3	197,5	98,9%
Março	-585,4	-390,2	-1 126,6	-736,4	-188,7%
Abril	-1 661,3	-2 116,3	-1 839,1	277,2	13,1%
Mai	-588,9	577,5	-1 614,5	-2 192,0	-379,6%
Junho	-175,4	-285,3	-3 589,2	-3 303,9	-1 158,1%
Julho	-0,6	286,3	-1 473,2	-1 759,5	-614,6%
Agosto	1 779,9	970,0	2 274,1	1 304,1	134,4%
Setembro	1 874,0	1 830,2	678,7	-1 151,5	-62,9%
Outubro	-1 058,7	-1 647,9	-2 055,5	-407,6	-24,7%
Novembro	-648,9	-205,9	-1 268,3	-1 062,4	-516,0%
Dezembro	-1 688,9	-1 062,2	-1 494,5	-432,3	-40,7%

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Tabela XXIV: Receita Efetiva Mensal
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Janeiro	5 838,1	10,5%	6 449,8	6,9%	6 893,7
Fevereiro	6 246,8	10,5%	6 902,7	1,8%	7 025,5
Março	5 281,5	2,6%	5 417,4	-4,0%	5 202,9
Abril	5 133,3	-7,3%	4 758,9	22,6%	5 834,2
Mai	4 890,4	25,3%	6 127,5	-23,5%	4 690,6
Junho	7 573,2	1,2%	7 661,4	-46,1%	4 131,8
Julho	7 922,6	5,4%	8 352,8	-14,9%	7 108,8
Agosto	7 157,3	-3,3%	6 920,0	21,7%	8 423,9
Setembro	7 337,8	2,4%	7 516,8	-9,3%	6 814,4
Outubro	6 039,3	-1,6%	5 940,6	0,1%	5 949,2
Novembro	6 513,1	7,2%	6 980,0	-6,3%	6 537,3
Dezembro	8 084,6	3,6%	8 372,6	0,8%	8 440,8

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Tabela XXV: Despesa Efetiva Mensal
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Janeiro	5 296,9	-1,6%	5 212,8	12,0%	5 838,6
Fevereiro	6 698,2	6,0%	7 102,4	-1,1%	7 027,8
Março	5 866,9	-1,0%	5 807,6	9,0%	6 329,5
Abril	6 794,6	1,2%	6 875,2	11,6%	7 673,3
Mai	5 479,3	1,3%	5 550,0	13,6%	6 305,1
Junho	7 748,6	2,6%	7 946,7	-2,8%	7 721,1
Julho	7 923,1	1,8%	8 066,5	6,4%	8 582,0
Agosto	5 377,4	10,6%	5 950,0	3,4%	6 149,8
Setembro	5 463,9	4,1%	5 686,6	7,9%	6 135,7
Outubro	7 098,0	6,9%	7 588,5	5,5%	8 004,6
Novembro	7 162,0	0,3%	7 185,9	8,6%	7 805,6
Dezembro	9 773,4	-3,5%	9 434,8	5,3%	9 935,3

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020)

Tabela XXVI: Execução Orçamental de Abril
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	2 301,2	-3,6%	2 219,5	24,5%	2 762,2
Impostos Diretos	524,7	-16,6%	437,8	125,2%	985,9
Impostos Indiretos	1 776,6	0,3%	1 781,8	-0,3%	1 776,3
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 569,9	6,0%	1 663,9	0,4%	1 671,1
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	1 262,1	-30,6%	875,5	60,0%	1 400,9
Taxas, Multas e Outras Penalidades	229,9	11,2%	255,6	-26,8%	187,2
Rendimentos de Propriedade	537,3	-72,0%	150,7	292,9%	592,1
Transferências	172,4	47,7%	254,7	17,3%	298,7
Vendas de Bens e Serviços Correntes	252,5	-10,2%	226,7	-39,1%	138,1
Vendas de Bens de Investimento	7,6	-52,6%	3,6	44,4%	5,2
Restantes Receitas	58,9	23,9%	73,0	-5,1%	69,3
Diferenças de Consolidação	3,2	-2871,9%	-88,7	-224,1%	110,1
Receita Efetiva	5 133,2	-7,3%	4 758,9	22,6%	5 834,2
Despesas com o pessoal	1 208,9	4,3%	1 260,5	7,0%	1 349,1
Aquisição de bens e serviços	793,6	-9,1%	721,3	4,0%	750,3
Juros e outros encargos	1 331,3	5,7%	1 406,7	-3,3%	1 359,7
Transferências	3 114,1	3,0%	3 208,7	15,2%	3 696,2
Subsídios	52,4	7,3%	56,2	62,3%	91,2
Investimento	234,6	0,4%	235,6	8,4%	255,3
Outras despesas	50,8	5,7%	53,7	-24,6%	40,5
Diferenças de consolidação	8,7	-873,6%	-67,3	-294,7%	131,0
Despesa primária	5 463,3	0,1%	5 468,5	15,5%	6 313,6
Despesa efetiva	6 794,6	1,2%	6 875,2	11,6%	7 673,3
Saldo Global	-1 661,4	27,4%	-2 116,3	-13,1%	-1 839,1

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXVII: Execução Orçamental de Maio
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	2 339,8	21,5%	2 842,4	-16,2%	2 381,9
Impostos Diretos	-67,4	-278,9%	120,6	370,6%	567,6
Impostos Indiretos	2 407,0	13,1%	2 721,7	-33,3%	1 814,3
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 605,7	8,9%	1 747,9	-14,5%	1 494,9
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	945,0	62,7%	1 537,2	-47,1%	813,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	293,3	-4,9%	279,0	-39,7%	168,2
Rendimentos de Propriedade	58,9	880,5%	577,5	-88,4%	66,8
Transferências	217,5	1,2%	220,2	23,2%	271,3
Vendas de Bens e Serviços Correntes	262,2	-6,3%	245,7	-35,6%	158,2
Vendas de Bens de Investimento	9,9	85,9%	18,4	-84,2%	2,9
Restantes Receitas	68,1	0,1%	68,2	-18,3%	55,7
Diferenças de Consolidação	35,1	265,5%	128,3	-29,3%	90,7
Receita Efetiva	4 890,5	25,3%	6 127,5	-23,5%	4 690,6
Despesas com o pessoal	1 259,2	3,0%	1 297,1	4,0%	1 348,5
Aquisição de bens e serviços	730,6	1,2%	739,7	27,1%	940,1
Juros e outros encargos	206,0	5,8%	217,9	-13,2%	189,1
Transferências	2 931,6	3,6%	3 037,3	23,3%	3 745,9
Subsídios	67,8	13,4%	76,9	9,2%	84,0
Investimento	152,3	-25,9%	112,8	-3,8%	108,5
Outras despesas	86,9	-30,8%	60,1	-55,2%	26,9
Diferenças de consolidação	45,1	-82,3%	8,0	-1826,3%	-138,1
Despesa primária	5 273,4	1,1%	5 332,1	14,7%	6 115,9
Despesa efetiva	5 479,3	1,3%	5 550,0	13,6%	6 305,1
Saldo Global	-588,8	-198,1%	577,5	-379,6%	-1 614,5

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXVIII: Execução Orçamental de Junho
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	4 733,8	-1,3%	4 672,8	-61,9%	1 782,6
Impostos Diretos	2 955,5	-5,1%	2 804,1	-82,4%	494,9
Impostos Indiretos	1 778,4	5,1%	1 868,9	-31,1%	1 287,7
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 689,4	5,0%	1 774,7	-8,0%	1 633,6
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	1 150,0	5,6%	1 213,9	-41,0%	715,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	278,2	3,0%	286,6	-40,8%	169,6
Rendimentos de Propriedade	210,6	36,9%	288,3	-75,1%	71,8
Transferências	261,4	-8,0%	240,5	-1,7%	236,3
Vendas de Bens e Serviços Correntes	282,2	-1,6%	277,8	-26,9%	203,2
Vendas de Bens de Investimento	23,0	-55,7%	10,2	-71,6%	2,9
Restantes Receitas	98,9	-14,1%	85,0	6,4%	90,4
Diferenças de Consolidação	-4,1	-722,0%	25,5	-329,4%	-58,5
Receita Efetiva	7 573,2	1,2%	7 661,4	-46,1%	4 131,8
Despesas com o pessoal	2 096,3	2,5%	2 147,9	2,8%	2 209,0
Aquisição de bens e serviços	663,8	37,1%	909,8	-27,0%	663,8
Juros e outros encargos	1 462,5	-21,7%	1 145,1	-22,8%	884,0
Transferências	3 098,4	5,1%	3 256,0	6,7%	3 475,4
Subsídios	59,6	14,3%	68,1	19,8%	81,6
Investimento	248,7	-0,7%	247,0	13,1%	279,3
Outras despesas	104,9	50,9%	158,3	-24,8%	119,0
Diferenças de consolidação	14,2	2,8%	14,6	-37,0%	9,2
Despesa primária	6 286,0	8,2%	6 801,5	0,5%	6 837,1
Despesa efetiva	7 748,6	2,6%	7 946,7	-2,8%	7 721,0
Saldo Global	-175,4	62,7%	-285,3	1158,0%	-3 589,2

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXIX: Execução Orçamental de Julho
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	4 896,9	3,8%	5 080,6	-17,6%	4 185,1
Impostos Diretos	2 977,8	5,2%	3 131,9	-22,0%	2 442,4
Impostos Indiretos	1 919,1	1,6%	1 948,6	-10,6%	1 742,7
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	2 083,4	8,7%	2 264,2	-2,8%	2 201,3
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	942,2	7,0%	1 008,0	-28,3%	722,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	309,6	5,2%	325,6	-24,8%	245,1
Rendimentos de Propriedade	66,6	-23,9%	50,8	-15,7%	43,3
Transferências	213,9	25,7%	268,9	-52,4%	127,7
Vendas de Bens e Serviços Correntes	267,5	-2,6%	260,9	-9,6%	235,6
Vendas de Bens de Investimento	21,8	-9,1%	20,4	-70,0%	5,9
Restantes Receitas	70,0	-5,7%	66,1	4,5%	69,2
Diferenças de Consolidação	-7,2	-314,3%	15,3	-133,3%	-4,6
Receita Efetiva	7 922,6	5,4%	8 352,8	-14,9%	7 108,8
Despesas com o pessoal	1 379,0	6,5%	1 468,6	4,2%	1 530,3
Aquisição de bens e serviços	794,9	-0,8%	788,9	-6,1%	740,6
Juros e outros encargos	528,4	-11,3%	468,8	6,6%	499,9
Transferências	4 944,9	2,1%	5 047,2	9,8%	5 543,9
Subsídios	57,2	41,6%	81,0	-6,0%	76,1
Investimento	107,6	27,9%	137,6	-8,5%	125,9
Outras despesas	89,8	-16,7%	74,8	-27,1%	54,5
Diferenças de consolidação	21,5	-102,3%	-0,5	-2240,0%	10,7
Despesa primária	7 394,7	2,7%	7 597,8	6,4%	8 082,2
Despesa efetiva	7 923,1	1,8%	8 066,5	6,4%	8 582,0
Saldo Global	-0,6	-26145,5%	286,3	-614,5%	-1 473,2

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXX: Execução Orçamental de Agosto
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	4 541,5	-5,4%	4 297,1	32,2%	5 679,8
Impostos Diretos	1 898,3	-18,0%	1 557,3	97,2%	3 069,8
Impostos Indiretos	2 643,2	3,7%	2 739,8	-4,7%	2 610,0
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 794,5	6,3%	1 907,6	0,1%	1 908,6
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	821,4	-12,9%	715,3	16,8%	835,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	262,4	6,8%	280,2	-12,4%	245,4
Rendimentos de Propriedade	45,8	22,3%	56,0	7,0%	59,9
Transferências	165,3	33,3%	220,3	1,7%	224,1
Vendas de Bens e Serviços Correntes	229,9	6,1%	243,9	-29,2%	172,8
Vendas de Bens de Investimento	34,4	-83,7%	5,6	410,7%	28,6
Restantes Receitas	75,1	-21,1%	59,3	-8,9%	54,0
Diferenças de Consolidação	8,5	-1 864,7%	-150,0	-133,8%	50,7
Receita Efetiva	7 157,3	-3,3%	6 920,0	21,7%	8 423,9
Despesas com o pessoal	1 229,2	5,4%	1 295,3	3,9%	1 346,4
Aquisição de bens e serviços	721,4	2,6%	740,2	-4,5%	706,8
Juros e outros encargos	199,3	-3,1%	193,1	-22,0%	150,6
Transferências	2 905,7	13,5%	3 299,1	4,2%	3 436,6
Subsídios	68,7	-5,7%	64,8	120,8%	143,1
Investimento	220,6	21,9%	268,9	2,6%	275,8
Outras despesas	77,5	14,3%	88,6	15,9%	102,7
Diferenças de consolidação	-45,1	-100,2%	0,1	-12 200,0%	-12,1
Despesa primária	5 178,2	11,2%	5 756,8	4,2%	5 999,1
Despesa efetiva	5 377,4	10,6%	5 950,0	3,4%	6 149,8
Saldo Global	1 779,9	-45,5%	970,0	134,4%	2 274,1

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXXI: Execução Orçamental de Setembro
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	4 869,0	2,0%	4 967,5	-11,1%	4 413,9
Impostos Diretos	2 589,2	3,5%	2 680,1	-20,6%	2 127,7
Impostos Indiretos	2 279,8	0,3%	2 287,4	-0,1%	2 286,2
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 642,7	9,5%	1 799,3	1,6%	1 828,0
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	826,2	-9,2%	750,0	-23,7%	572,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	266,5	7,1%	285,4	-14,2%	244,9
Rendimentos de Propriedade	38,2	26,4%	48,3	-25,1%	36,2
Transferências	207,5	-48,1%	107,6	50,7%	162,1
Vendas de Bens e Serviços Correntes	209,8	-2,9%	203,7	-0,9%	201,8
Vendas de Bens de Investimento	16,1	64,0%	26,4	-56,8%	11,4
Restantes Receitas	80,0	-22,3%	62,2	3,9%	64,6
Diferenças de Consolidação	7,9	105,1%	16,2	-1014,8%	-148,2
Receita Efetiva	7 337,9	2,4%	7 516,8	-9,3%	6 814,5
Despesas com o pessoal	1 254,8	3,3%	1 296,7	5,3%	1 365,7
Aquisição de bens e serviços	688,1	12,7%	775,4	2,9%	797,6
Juros e outros encargos	301,2	-3,1%	292,0	-3,7%	281,2
Transferências	2 964,7	3,2%	3 061,0	7,5%	3 290,5
Subsídios	42,7	56,2%	66,7	102,7%	135,2
Investimento	123,3	-13,6%	106,5	19,3%	127,1
Outras despesas	78,0	-18,7%	63,4	15,8%	73,4
Diferenças de consolidação	11,2	122,3%	24,9	160,2%	64,8
Despesa primária	5 162,7	4,5%	5 394,7	8,5%	5 854,5
Despesa efetiva	5 463,9	4,1%	5 686,6	7,9%	6 135,8
Saldo Global	1 874,0	-2,3%	1 830,2	-62,9%	678,7

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXXII: Execução Orçamental de Outubro
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	3 255,3	-2,3%	3 181,0	-0,5%	3 165,6
Impostos Diretos	1 249,9	-2,2%	1 222,3	2,2%	1 249,2
Impostos Indiretos	2 005,4	-2,3%	1 958,8	-2,2%	1 916,4
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 638,0	5,7%	1 730,8	2,3%	1 770,2
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	1 146,0	-10,2%	1 028,8	-1,5%	1 013,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	318,1	1,8%	323,7	-6,5%	302,6
Rendimentos de Propriedade	135,4	46,9%	198,9	-17,7%	163,7
Transferências	356,6	-47,6%	186,8	44,1%	269,1
Vendas de Bens e Serviços Correntes	247,6	4,2%	258,1	-8,6%	236,0
Vendas de Bens de Investimento	23,6	101,3%	47,5	-86,9%	6,2
Restantes Receitas	58,6	21,5%	71,2	9,6%	78,0
Diferenças de Consolidação	6,2	-1024,2%	-57,3	-26,2%	-42,3
Receita Efetiva	6 039,3	-1,6%	5 940,6	0,1%	5 949,1
Despesas com o pessoal	1 221,3	5,1%	1 283,1	3,9%	1 333,1
Aquisição de bens e serviços	825,1	-7,0%	767,1	14,2%	876,0
Juros e outros encargos	1 425,5	19,8%	1 708,3	4,4%	1 784,2
Transferências	3 348,9	3,0%	3 448,2	5,6%	3 641,1
Subsídios	58,0	50,5%	87,3	32,4%	115,6
Investimento	210,7	15,1%	242,5	12,4%	272,6
Outras despesas	46,6	36,1%	63,4	-68,1%	20,2
Diferenças de consolidação	-38,1	-69,8%	-11,5	229,6%	-37,9
Despesa primária	5 672,5	3,7%	5 880,2	5,8%	6 220,5
Despesa efetiva	7 098,0	6,9%	7 588,5	5,5%	8 004,6
Saldo Global	-1 058,7	55,7%	-1 647,9	24,7%	-2 055,5

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXXIII: Execução Orçamental de Novembro
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	3 935,8	5,7%	4 159,2	-6,0%	3 908,9
Impostos Diretos	1 158,5	4,3%	1 208,0	11,1%	1 341,7
Impostos Indiretos	2 777,3	6,3%	2 951,1	-13,0%	2 567,2
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	1 704,6	7,1%	1 826,0	1,4%	1 852,2
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	872,6	14,0%	994,8	-22,0%	776,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	259,1	10,0%	284,9	-13,6%	246,2
Rendimentos de Propriedade	21,9	26,0%	27,6	31,5%	36,3
Transferências	176,3	58,6%	279,6	-29,3%	197,6
Vendas de Bens e Serviços Correntes	284,0	-5,1%	269,6	-6,9%	251,1
Vendas de Bens de Investimento	32,7	-81,7%	6,0	-36,7%	3,8
Restantes Receitas	83,0	0,1%	83,1	-39,2%	50,5
Diferenças de Consolidação	15,5	183,2%	43,9	-121,2%	-9,3
Receita Efetiva	6 513,0	7,2%	6 980,0	-6,3%	6 537,4
Despesas com o pessoal	2 143,3	3,2%	2 212,8	1,6%	2 249,3
Aquisição de bens e serviços	688,6	8,4%	746,5	2,3%	763,5
Juros e outros encargos	192,9	-11,8%	170,1	-8,2%	156,2
Transferências	3 779,8	-0,5%	3 761,0	14,4%	4 301,5
Subsídios	98,3	-28,9%	69,9	53,2%	107,1
Investimento	182,3	-6,0%	171,4	3,1%	176,7
Outras despesas	69,0	-31,2%	47,5	17,1%	55,6
Diferenças de consolidação	7,6	-7,9%	7,0	-160,0%	-4,2
Despesa primária	6 969,0	0,7%	7 015,8	9,0%	7 649,5
Despesa efetiva	7 161,9	0,3%	7 185,9	8,6%	7 805,6
Saldo Global	-648,9	-68,3%	-205,9	516,0%	-1 268,3

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXXIV: Execução Orçamental de Dezembro
(em Milhões de Euros)

	2018	2018-2019	2019	2019-2020	2020
Receita Fiscal	4 526,5	4,7%	4 737,8	4,4%	4 946,9
Impostos Diretos	2 983,8	1,5%	3 027,1	2,1%	3 090,7
Impostos Indiretos	1 542,7	10,9%	1 710,7	8,5%	1 856,3
Contribuições para Sistemas de Proteção Social	2 372,5	5,2%	2 494,9	1,4%	2 529,1
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	1 185,5	-3,8%	1 139,9	-15,4%	964,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	281,4	6,0%	298,2	-14,6%	254,7
Rendimentos de Propriedade	58,9	-16,3%	49,3	1,0%	49,8
Transferências	419,0	-11,9%	369,2	-35,5%	238,1
Vendas de Bens e Serviços Correntes	341,0	-8,9%	310,6	3,6%	321,7
Vendas de Bens de Investimento	32,1	171,0%	87,0	-99,9%	0,1
Restantes Receitas	117,5	-21,4%	92,4	60,6%	148,4
Diferenças de Consolidação	-64,3	3,7%	-66,7	-27,9%	-48,1
Receita Efetiva	8 084,5	3,6%	8 372,6	0,8%	8 440,8
Despesas com o pessoal	1 474,2	5,5%	1 555,2	3,5%	1 609,4
Aquisição de bens e serviços	1 778,9	5,4%	1 874,4	-9,2%	1 701,5
Juros e outros encargos	391,1	-24,7%	294,4	-5,8%	277,4
Transferências	4 710,0	2,3%	4 818,1	13,3%	5 458,8
Subsídios	131,2	-17,6%	108,1	59,4%	172,3
Investimento	519,3	19,8%	622,3	-13,2%	540,0
Outras despesas	637,6	-71,8%	179,5	-23,1%	138,1
Diferenças de consolidação	131,4	-113,2%	-17,3	-317,9%	37,7
Despesa primária	9 382,4	-2,6%	9 140,4	5,7%	9 657,9
Despesa efetiva	9 773,4	-3,5%	9 434,8	5,3%	9 935,4
Saldo Global	-1 688,9	-37,1%	-1 062,2	40,7%	-1 494,6

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO

Tabela XXXV: Medidas Covid-19
(em milhões de euros)

Medidas Covid-19	Total
Suspensão dos pagamentos por conta de IRC	695,4
Prorrogação do pagamento do IVA	74,6
Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)	68,5
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	508,7
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social	3,1
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	71,8
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	4,1
Perda de Receita Efetiva	1 426,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	145,5
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	549,9
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	90,9
Diferenças de câmbio	0,01
Bolsas pagas a formandos em período de suspensão da formação	7,8
Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação	2,6
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	12,2
Apoios ao setor da cultura	3,4
Instrumento de Apoio a Emergências (estratégia europeia de vacinas)	11,2
Outros apoios	7,1
Apoio excecional à família	82,9
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158,7
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8
Isolamento Profilático	62,6
Layoff	823,2
Complemento estabilização trabalhadores layoff	58,3
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	0,3
Prorrogação desemprego	53,8
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9
Subsídios de assistência a filho e a neto	7,0
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6
Prestações por doenças profissionais	2,3
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8
Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social	3,2
Programa Adaptar Social +	5,6
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	32,3
Ações de promoção do turismo	12,9
Fundo de Emergência para Apoio Social e outros	13,5
Apoios sociais às famílias	63,4
Incentivo extraordinário à normalização	284,1
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	26,4
Apoios ao cinema e audiovisual	3,5
Apoios a empresas	23,3
Outros apoios	6,1
Outros encargos	19,1
Ventiladores e outros SNS	87,7
Apoio ao teletrabalho	10,8
Outros equipamentos	36,9
Programa Adaptar	37,1
Linha Invest RAM 2020 COVID-19	4,0
Outros apoios	5,3
Despesa Efetiva	3 106,0
Linha de apoio ao turismo (microempresas)	55,7
Medidas extraordinárias no âmbito da ciência e inovação	2,7
Programa de crédito para rendas em mora	1,2
Ativos Financeiros	59,6
Total da Despesa	3 165,6
Impacto Total	4 591,7

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO (Dezembro 2020)

Tabela XXXVI: Var. Homóloga das Componentes da Despesa e Nº Acumulado de Novos Casos Covid-19

	Transferências	Despesas com o Pessoal	Aquisição de Bens e Serviços	Juros e Outros Encargos	Subsídios	Outras Despesas	Investimentos	Despesa Efetiva	Novos Casos Covid
Janeiro	14,2%	2,0%	9,7%	9,6%	-14,6%	-25,8%	107,1%	12,0%	0
Fevereiro	5,7%	1,4%	3,1%	-3,7%	3,9%	-18,9%	10,1%	4,5%	0
Março	4,9%	1,1%	17,7%	-2,2%	6,6%	-22,1%	35,7%	5,9%	7 443
Abril	7,5%	1,5%	14,0%	-2,7%	17,4%	-22,7%	27,8%	7,5%	24 692
Mai	10,5%	1,4%	16,9%	-3,4%	15,7%	-29,5%	23,9%	8,6%	32 500
Junho	9,9%	1,2%	7,6%	-8,1%	16,3%	-27,9%	21,7%	6,2%	42 171
Julho	9,9%	0,7%	5,5%	-6,8%	12,8%	-27,7%	18,5%	6,3%	51 072
Agosto	9,2%	0,4%	4,2%	-7,3%	24,9%	-21,4%	15,8%	5,9%	58 012
Setembro	9,0%	0,6%	4,1%	-7,2%	32,9%	-17,9%	16,0%	6,1%	75 542
Outubro	8,7%	0,4%	5,1%	-4,4%	32,9%	-22,2%	15,6%	6,1%	141 279
Novembro	9,2%	0,1%	4,9%	-4,5%	34,6%	-19,8%	14,5%	6,3%	298 061
Dezembro	9,7%	0,0%	2,2%	-4,6%	37,6%	-20,4%	8,2%	6,2%	413 678
Correlação	0,1040	-0,7829	-0,4882	-0,2106	0,7170	0,3639	-0,3788	-0,2157	-

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

Tabela XXXVII: Var. Homóloga das Componentes da Receita e Nº Acumulado de Novos Casos Covid-19

	Receita Contributiva	Receita Não Fiscal e Não Contributiva	Receita Fiscal	Receita Efetiva	Novos Casos Covid
Janeiro	9,9%	19,4%	1,0%	6,9%	0
Fevereiro	7,4%	9,5%	1,3%	4,2%	0
Março	5,7%	3,3%	-0,5%	1,9%	7 443
Abril	4,4%	16,8%	3,8%	6,1%	24 692
Mai	0,6%	-2,0%	0,4%	0,0%	32 500
Junho	-0,9%	-9,4%	-14,0%	-9,5%	42 171
Julho	-1,2%	-11,9%	-14,6%	-10,5%	51 072
Agosto	-1,1%	-9,4%	-7,8%	-6,2%	58 012
Setembro	-0,8%	-10,6%	-8,3%	-6,6%	75 542
Outubro	-0,5%	-9,7%	-7,6%	-6,0%	141 279
Novembro	-0,3%	-10,8%	-7,4%	-6,0%	298 061
Dezembro	-0,1%	-11,2%	-6,2%	-5,3%	413 678
Correlação	-0,4448	-0,5269	-0,2793	-0,4042	-

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS

Tabela XXXVIII: Var. Homóloga das Componentes da Receita e Nº Acumulado de Novos Casos Covid-19

	Taxas, Multas e Outras Penalidades	Transferências	Vendas de Bens e Serviços Correntes	Vendas de Bens de Investimento	Rendimentos de Propriedade	Restantes Receitas	Impostos Diretos	Impostos Indiretos
Janeiro	-0,8%	25,7%	53,0%	381,1%	129,1%	9,1%	1,9%	0,4%
Fevereiro	1,3%	5,6%	33,5%	390,4%	16,8%	1,6%	3,7%	0,1%
Março	-3,1%	17,7%	8,7%	103,4%	19,6%	1,9%	2,6%	-2,2%
Abril	-9,0%	17,6%	-4,2%	98,3%	131,2%	0,4%	15,6%	-1,8%
Mai	-15,5%	18,6%	-11,3%	42,9%	-2,8%	-2,8%	25,7%	-9,2%
Junho	-20,0%	15,2%	-14,5%	26,4%	-19,7%	-1,2%	-17,3%	-12,2%
Julho	-20,8%	4,3%	-13,7%	4,6%	-19,5%	-0,5%	-18,8%	-11,8%
Agosto	-19,7%	4,0%	-15,7%	28,1%	-18,4%	-1,3%	-3,4%	-10,7%
Setembro	-19,1%	6,5%	-14,3%	9,9%	-18,6%	-0,8%	-6,6%	-9,5%
Outubro	-17,7%	9,7%	-13,6%	-17,0%	-18,5%	0,2%	-5,9%	-8,8%
Novembro	-17,3%	5,3%	-12,9%	-17,7%	-17,6%	-3,8%	-4,7%	-9,3%
Dezembro	-17,1%	0,0%	-11,2%	-44,8%	-17,1%	2,7%	-3,6%	-8,1%
Correlação	-0,4146	-0,5977	-0,3944	-0,5389	-0,3939	-0,1697	-0,2168	-0,3364

Fonte: Síntese da Execução Orçamental Mensal – DGO; Boletins Informativos – DGS