

ANÁLISE À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022



O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 22 de outubro de 2021.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



| | |
|---|----|
| Índice | 3 |
| Apreciação Global..... | 4 |
| Sumário Executivo | 6 |
| 1. Introdução | 9 |
| 2. Análise da coerência das previsões orçamentais | 10 |
| 2.1 Da estimativa de 2021 à previsão orçamental para 2022 | 10 |
| 2.2 Medidas de política subjacentes à POE/2022..... | 15 |
| 2.3 Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2022 | 22 |
| 3. Análise da orientação da política orçamental | 35 |
| 3.1 Saldos orçamentais | 35 |
| 3.2 Postura da política orçamental..... | 39 |
| 3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) | 41 |
| 4. Evolução da dívida pública | 47 |
| 4.1 Dinâmica da dívida..... | 47 |
| 4.2 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado | 49 |
| 5. Anexos | 52 |
| 5.1 Lista de Abreviaturas | 55 |
| 5.2 Índice de Gráficos | 56 |
| 5.3 Índice de Quadros..... | 56 |
| 5.4 Índice de Caixas..... | 57 |



APRECIACÃO GLOBAL

Após a grande quebra da atividade económica em 2020 resultante do surgimento da crise pandémica, este é já o segundo orçamento concebido para uma economia em recuperação. O ano de 2021 começou por um primeiro trimestre de forte incidência pandémica e por necessárias medidas restritivas a ela associadas, e pela concomitante quebra da atividade económica. Seguiu-se a incerteza na evolução da pandemia e finalmente o muito notável avanço da vacinação da população portuguesa, que, associada à manutenção da incidência de covid-19 em níveis baixos e em conjunto com a recuperação externa, permite o atual recrudescimento da atividade económica e social. Contribui ainda para esta dinâmica positiva o enquadramento comunitário atual, com o início do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), plano de investimentos de que Portugal é um dos principais beneficiários.

O momento que agora vivemos, de relativo otimismo, pode, eventualmente, levar ao excessivo desconto de riscos que, no entanto, se detetam desde já. Na verdade, o orçamento de 2022 dificilmente pode ser considerado como o primeiro destes exercícios da era pós-pandémica. Se a situação sanitária global melhorar de forma completamente sustentada em 2022, talvez nesse ano se prepare um orçamento para 2023 já livre de estas infelizes condicionantes. Mas este ano será ainda um ano de transição.

Agora que este relatório é publicado, a situação pandémica assume novamente proporções preocupantes na Europa de Leste, na Rússia, e também na Grã-Bretanha. Mesmo se, pelo menos em parte, se pode atribuir esta evolução a um atraso na vacinação, a verdade é que alguns destes países começam já a adotar medidas restritivas à vida social e económica. Estes desenvolvimentos negativos, se permanecerem e se se alargarem a outras economias, poderão significar um cenário externo menos positivo para a economia portuguesa do que aqueles que têm vindo a ser considerados nas projeções macroeconómicas.

À eventual contração de mercados externos acrescem perturbações do lado da oferta, exógenas à economia portuguesa, mas que a afetam de forma significativa. Referimo-nos aqui à subida dos preços externos de combustíveis fósseis e de matérias-primas, do custo de transporte e distribuição com impacto negativo na capacidade produtiva interna e podendo induzir uma maior e persistente subida de preços do que considerado nas mais recentes previsões económicas. A delimitação no tempo deste fenómeno é incerta, podendo, se se prolongar, afetar negativamente o desempenho económico em 2022.

Dados estes riscos, cumpre assinalar que a taxa de crescimento real do PIB, de 5,5 por cento, que enforma o cenário macroeconómico deste orçamento, se posiciona na margem otimista das previsões atuais para a nossa economia. E a taxa de inflação, que no cenário orçamental para 2022 é de 0,9 por cento medida pelos preços (harmonizados) ao consumidor e de 1,3 por cento se se considerar o deflator do PIB,

poderá atingir valores superiores. Da conjunção destes dois “otimismo”, para o PIB real e para os preços, resulta uma projeção do PIB nominal que se encontra mais centrada.

A contribuição do PRR para a economia portuguesa começa em pleno em 2022. Enquanto plano de investimentos, os seus objetivos serão, na sua parte mais substancial, de reforço estrutural da economia e da sua capacidade de crescimento a médio e a longo prazo. No entanto, e nomeadamente na sua fase inicial, tem também um impacto importante enquanto estímulo orçamental à atividade económica, atuando pelo lado da procura de bens e serviços.

O PRR proporciona o financiamento de despesa pública de forma alternativa aos impostos ou ao crescimento da dívida. Este programa é financiado por transferências comunitárias externas, e que constituem receitas das Administrações Públicas. Esta rara exceção à habitual e sempre custosa alternativa entre impostos presentes e impostos futuros (ou seja, o aumento da dívida) para o financiamento da despesa pública levou o CFP a calcular dois indicadores de saldo primário estrutural para 2022. O primeiro é calculado da forma habitual. No segundo, não se considera a receita proveniente das transferências relacionadas com o PRR. A variação do saldo primário estrutural tomando este último indicador permite assim uma melhor aferição do impulso de que a economia portuguesa beneficiará em 2022. De acordo com estes cálculos, o PRR permite um estímulo adicional equivalente a 1,1 por cento do PIB. Ou seja, de uma variação de 1,5 por cento no impulso orçamental, mais de dois terços dever-se-ão a este programa. Naturalmente, estes resultados baseiam-se na importante premissa de que os investimentos previstos são efetivamente realizados.

Contém também este relatório alguns dados de comparação entre a despesa primária em 2019, o último ano antes da pandemia, e a despesa orçamentada para 2022. Para uma melhor comparabilidade, ajustou-se a despesa face a medidas *one-off*, “de emergência” e resultantes do PPR. Resulta que se assiste a um aumento em termos reais da despesa corrente primária, nomeadamente das despesas com pessoal e das prestações sociais (veja-se a Caixa 3). Trata-se de categorias de despesa que por natureza são mais rígidas, ou seja, que ao onerarem o orçamento corrente também obrigam os orçamentos futuros, pelo que merecerão especial escrutínio no que diz respeito à sua oportunidade, seleção e eficiência.

Prevê-se que a dívida pública em percentagem do PIB decresça 4,1 pontos. Tal como evidenciado na decomposição da variação apresentada neste relatório, é o efeito de crescimento do PIB que determina esta evolução. Prevê-se que a dívida “de Maastricht” venha a alcançar 122,8 por cento do PIB português no fim de 2022. Mesmo se em trajetória descendente, este é um valor excessivo. No fim de 2019, antes da pandemia, atingia 116,6 pontos percentuais. Para além das vidas perdidas, do sofrimento das pessoas e das perdas de rendimento, também aqui a pandemia deixa a sua marca.



SUMÁRIO EXECUTIVO

As perspetivas económicas para 2022 encontram-se ainda rodeadas de particular incerteza decorrente da pandemia de COVID-19, tanto ao nível da evolução da pandemia propriamente dita, quanto à recuperação das economias sujeita a fortes perturbações no lado da oferta com reflexo no nível de preços e nas restrições ativas ao nível da produção, transporte e distribuição de determinados produtos. O [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado endossou essas previsões que apontam para uma recuperação robusta da economia portuguesa (5,5% de crescimento do PIB em volume), mas assinalou “riscos de natureza predominantemente descendente, direta ou indiretamente associados à evolução da situação pandémica e à execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) na economia”.

Da estimativa de 2021 à previsão orçamental para 2022

Com base nestas premissas, a Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022) prevê para o próximo ano um défice orçamental de 7134 M€, o equivalente a 3,2% do Produto Interno Bruto (PIB), o que constituirá uma redução de 1,2 p.p. do PIB face ao ano anterior. Excluindo o impacto de medidas *one-off* o défice reduzir-se-á em 1,7 p.p. do PIB de acordo com a previsão governamental, o que corresponde a um ritmo de redução deste indicador três vezes superior ao estimado para 2021 (redução de 0,5 p.p. do PIB).

A melhoria das perspetivas de crescimento económico e a reversão da maior parte das medidas excecionais de resposta orçamental à crise pandémica mostram-se suficientes para acomodar não apenas as medidas discricionárias de política explicitadas pelo Governo na POE/2022, bem como grande parte do impacto desfavorável das medidas *one-off* no saldo.

As medidas de política explicitadas pelo Governo têm um impacto direto no saldo desfavorável em 3043 M€ (-2875 M€ se excluído o PRR), concentrando a sua maior expressão na despesa (6002 M€). Retirando o efeito das medidas afetas àquele Plano, o montante de medidas na despesa implícito na previsão orçamental ascende a 2799 M€, dos quais mais de metade (1700 M€) com impacto nas componentes mais rígidas da despesa pública – despesas com pessoal e prestações sociais.

Uma comparação com o ano de 2019 revela que mesmo removendo da despesa os *one-off*, o impacto do PRR e as “medidas de emergência” a despesa primária prevista para 2022 situar-se-á 3,4 p.p. do PIB acima do valor pré-pandemia. Deste acréscimo, 2 p.p. do PIB correspondem a despesa corrente primária, com destaque para o peso acrescido das componentes mais rígidas, designadamente as despesas com pessoal e as prestações sociais. Este incremento do peso de despesa rígida ocorre no contexto em que se prevê para o final de 2022 um PIB em volume 1,3% acima do nível de 2019 (e um PIB a preços correntes de 5,5%, mais elevado do que antes da pandemia).

Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2022

O peso da receita das Administrações Públicas (AP) deverá ascender a 43,6% do PIB em 2022, diminuindo 1,2 p.p. do PIB face ao valor esperado pelo Ministério das Finanças (MF) para 2021, o que se reflete numa previsão de redução da carga fiscal de 35,0% do PIB em 2021 para 34,2% do PIB em 2022. Em termos nominais, o MF prevê que a receita se eleve em 3779 M€ face ao estimado para 2021, atingindo 98 618 M€ no próximo ano. A receita fiscal e contributiva deverá justificar mais de 90% do crescimento da receita pública sustentada, em grande medida, no comportamento da receita de impostos (2275 M€) e, em menor escala, no aumento previsto para as contribuições sociais efetivas (1222 M€).

O peso da despesa pública no PIB deverá baixar de 49,1% em 2021 para 46,7% em 2022. Esta redução do rácio em 2,4 p.p. do PIB decorre exclusivamente do crescimento previsto para o PIB nominal: 6,9% em 2022. Em termos nominais, a despesa das AP deverá aumentar 1746 M€, atingindo 105 752 M€ em 2022. Esse aumento decorrerá em larga medida do PRR, já que 2022 será o primeiro ano de plena concretização das iniciativas no âmbito daquele Plano, cujo impacto incidirá sobretudo na despesa de capital, em particular na FBCF que deverá registar o aumento mais expressivo desde 2010.

Excluindo o impacto do PRR, a despesa pública deverá registar uma diminuição de 842 M€ (-0,8%) face a 2021, influenciada pelo efeito decorrente da eliminação da maior parte das medidas COVID-19. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, essa eliminação implicará uma redução da despesa de 5037 M€ face a 2021, dos quais 3358 M€ na despesa com subsídios, que assim deverá diminuir 3265 M€.

Postura da política orçamental

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas pontuais e temporárias, estima-se que o défice estrutural subjacente à POE/2022, recalculado pelo CFP, seja 3% do PIB. Este resultado, sensível à estimativa retida para o hiato do produto, reflete um agravamento do saldo estrutural de 0,1 p.p. do PIB em 2022, no contexto de uma postura da política orçamental expansionista pro-cíclica. A vertente expansionista da política orçamental é intensificada pelo PRR que permite imprimir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.

Quadro Plurianual das Despesas Públicas

A POE/2022 inclui uma proposta de atualização do quadro plurianual das despesas públicas (QPDP), diferente da que consta na Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano (GOP) para 2021-2025 ainda não aprovada pela Assembleia da República. Este instrumento de programação orçamental de médio prazo define um limite de despesa total e por programa, para o ano em curso e os quatro anos seguintes, incluindo a projeção das fontes de financiamento. A materialidade das alterações subjacentes a esta atualização do QPDP, que representam em 2022 mais de 26,6 mil M€ em relação ao QPDP aprovado, aconselharia que fossem explanadas as razões que as justificam, independentemente da possibilidade legal de serem efetuadas. A persistência da atualização do quadro plurianual em conjunto com o Orçamento que a este deveria estar vinculado transforma, na prática, o QPDP num mero exercício formal, subordinado à lógica orçamental anual.

Dívida Pública

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida se reduza de 126,9% do PIB em 2021 para 122,8% do PIB em 2022. Este decréscimo de 4,1 p.p. do PIB é inteiramente explicado pelo efeito dinâmico favorável (que por si só reduziria a dívida em 5,9 p.p. do PIB), reflexo da previsão de crescimento económico. Este efeito é atenuado pelo défice primário e pelo ajustamento défice-dívida, ambos com um impacto desfavorável para a redução do rácio da dívida. O MF antecipa que as necessidades brutas de financiamento do Estado aumentem em 2022 devido ao maior volume de amortizações de curto prazo, nomeadamente de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo, sendo o financiamento do Estado assegurado maioritariamente por Obrigações do Tesouro.

A confirmar-se a previsão do Ministério das Finanças, o peso dos juros no PIB continuará a registar valores mínimos desde o início da série de contas nacionais em 1995. Os juros e outros encargos situar-se-ão em 2,6% e 2,3% do PIB em 2021 e 2022, respetivamente, prosseguindo uma trajetória descendente iniciada em 2014. O efeito preço, motivado pela manutenção dos custos de financiamento historicamente reduzidos, desempenha um papel preponderante na diminuição dos custos de financiamento, compensando o efeito desfavorável de um elevado *stock* de dívida. Desta forma, o custo médio da dívida emitida pelo Estado até ao final de agosto fixou-se em 0,6%, subindo ligeiramente face ao custo da dívida emitida em 2020 (0,5%), mas permanecendo significativamente abaixo do custo do *stock* de dívida do Estado (2,2%).

Riscos orçamentais

Os principais riscos continuam a decorrer da incerteza sobre a evolução da situação pandémica. Um eventual agravamento na sequência do surgimento de novas variantes do SARS-COV-2 poderá tornar necessária a manutenção das medidas de apoio ou mesmo a adoção de novas medidas, ainda que no próximo ano esteja prevista uma dotação orçamental de 400 M€ para fazer face a despesas imprevistas da pandemia. A imposição de novas restrições à circulação poderá fazer com que o apoio financeiro à TAP previsto para 2022 se revele insuficiente. Identificam-se também riscos descendentes associados ao Novo Banco, tendo em conta que a POE/2022 não considera qualquer transferência ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente e que aquela instituição financeira poderá ainda solicitar um montante até 597 M€. Por fim, assinala-se os riscos associados à eventual ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica (linhas de crédito) e às moratórias de crédito concedidas pelos Bancos aos agentes económicos, pois, no caso destas últimas, a eventual incapacidade de solvência dos compromissos por parte desses agentes poderá implicar perdas para o sistema financeiro português para além do montante já por este provisionado e, no limite, obrigar à intervenção do Estado, mediante apoios financeiros.



1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual),¹ da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na [Proposta de Lei n.º 116/XIV/3](#),³ que aprova o Orçamento do Estado para 2022, doravante POE/2022, apresentada na Assembleia da República no passado dia 11 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2022 enviado à Comissão Europeia (CE) no dia 15 de outubro e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP entre os dias 14 e 22 daquele mês. O CFP agradece aos serviços do Ministério das Finanças o seu envio. Contudo, a informação foi recebida com considerável atraso, com prejuízo para a análise aqui apresentada.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: i) no Capítulo 2 avalia-se a coerência das previsões orçamentais; ii) o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; e iii) no Capítulo 4 analisa-se a dívida pública.

¹ A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto e 41/2020, de 18 de agosto.



2. ANÁLISE DA COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

O presente capítulo avalia a coerência da previsão orçamental com o cenário macroeconómico e com as medidas de política que lhe estão subjacentes, no contexto da proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Este exercício utiliza a informação disponibilizada pelo MF relativa às bases macroeconómicas que estão subjacentes à evolução prevista para os agregados orçamentais e suas componentes, bem como as medidas discricionárias de política explicitadas neste documento de programação orçamental incluindo o impacto de medidas que o Governo se propõe adotar em 2022, além do efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (efeitos de carry-over). As medidas temporárias e não recorrentes consideradas pelo CFP decorrem de uma classificação própria, a qual é coincidente com a utilizada pelo MF para os anos de 2021 e 2022 (ver Capítulo 3).

2.1 Da estimativa de 2021 à previsão orçamental para 2022

A Proposta de Orçamento de Estado para 2022 (POE/2022) aponta para uma redução do défice orçamental das administrações públicas para 3,2% do PIB no próximo ano, em linha com o avançado, em abril, no Programa de Estabilidade (PE/2021).² Apesar da previsão orçamental para 2022 ter como ponto de partida a estimativa de um défice para 2021 menos desfavorável (-4,3% do PIB) do que o antecipado no PE/2021 (-4,5% do PIB) e da melhoria da previsão de crescimento económico, o saldo orçamental em percentagem do PIB esperado para o próximo ano permanece inalterado e ainda acima do limite de 3% do PIB constante do [Tratado de Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#). Tal resulta em parte de a PEO/2022 ter revisto em alta o montante de medidas *one-off* com impacto desfavorável no saldo.³

Assim, a redução prevista pelo MF para 2022 do saldo orçamental (não ajustado) é de 2033 M€, o equivalente a 1,2 p.p. do PIB, o que compara com a redução de 1,5 p.p. do PIB estimada para 2021. No entanto, esta menor redução do défice orçamental ocorre apenas pelo já referido efeito das medidas *one-off*. Excluindo esse impacto de medidas *one-off* o défice reduzir-se-á em 1,7 p.p. do PIB de acordo com a previsão governamental, o que corresponde a um ritmo de redução deste indicador três vezes superior ao estimado para 2021 (redução de 0,5 p.p. do PIB), tal como se pode verificar no Quadro 12 (na pág. 37).

² Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e o valor considerado para o ano de 2022 ascende a 226 236,3 M€.

³ Tal resulta da consideração de uma nova *one-off* decorrente de uma indemnização resultante de uma decisão judicial. O défice de 2022 ajustado de medidas *one-off* (-3,0 do PIB) é assim inferior ao apresentado em abril no PE/2021 (-3,2% do PIB).

A diminuição do défice previsto para 2022 insere-se numa trajetória de redução do desequilíbrio orçamental. A melhoria do saldo orçamental prevista para 2022 assenta num aumento de 3779 M€ na receita, superior ao acréscimo de 1746 M€ esperado pelo MF para a despesa pública. Excluindo o impacto do PRR que assume uma posição quase neutral no saldo (exceto nos investimentos financiados por empréstimos, cerca de 168 M€) verifica-se um aumento da receita de 1359 M€ e uma diminuição da despesa de 842 M€, que explicam a redução do défice previsto para 2022. A receita fiscal e contributiva (+3497 M€), que reflete a recuperação da atividade económica para níveis pré-pandemia, é responsável pelo maior crescimento da receita, em contraste com a receita não fiscal e não contributiva que traduz sobretudo a reversão dos apoios da União Europeia para financiamento de parte das medidas de resposta à crise pandémica. Ainda excluindo o PRR, no domínio da despesa destaca-se a diminuição dos encargos com juros (-294 M€) e principalmente dos subsídios (-3319 M€). Este último em resultado da anulação da quase totalidade dos apoios às empresas e às famílias atribuídos no âmbito da COVID-19. Nas restantes rubricas da despesa pública regista-se um aumento de 2770 M€, com maior expressão na formação bruta de capital fixo, despesas com pessoal e prestações sociais. Estas rubricas concentram os impactos mais significativos das medidas discricionárias de política descritas na secção 2.2.

A previsão da receita e da despesa subjacente ao objetivo de saldo para 2022 pode ser decomposta pelos diferentes fatores explicativos que a determinam: o cenário macroeconómico, as medidas discricionárias de política, que compreendem quer o efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (efeitos de *carry-over*), quer o efeito das novas medidas que o Governo se propõe adotar em 2022 são os fatores que contribuem para justificar a dinâmica de comportamento das variáveis orçamentais esperada pelo MF para 2022. Com base na informação fornecida pelo MF, o Quadro 1 decompõe a evolução prevista para a conta das AP em 2022 considerando os impactos de:

- i. **Evolução macroeconómica**, com base num cálculo do CFP que se baseia na utilização de valores prudentes para a elasticidade entre as variáveis orçamentais e as correspondentes bases macroeconómicas;
- ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores** cujos impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), cujos efeitos são tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (**novas medidas de política**), introduzidas no cenário com medidas de política;
- iv. **Medidas pontuais e medidas temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2022, a que acrescem os apoios financeiros ao sector da aviação;
- v. **Uma componente residual**, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente elencadas.

Quadro 1 – Da estimativa de 2021 à previsão para 2022 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

| | Ano 2021 | | | Fatores Explicativos da coerência orçamental | | | | Ano 2022 | | |
|--------------------------------------|----------------|---------------------------|-----------------|--|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|---------------------------|----------------|
| | Estim. MF | One-offs e Apoios financ. | Estim. Ajustada | Carry-over | Novas Med. de Política | Cenário Macro * | Outros Efeitos | Estim. Ajustada | One-offs e Apoios financ. | Previsão MF |
| | (1) | (2) | (3)=(1)-(2) | (4) | (5) | (6) | (7)=(8)-[(3)+...+(6)] | (8)=(10)-(9) | (9) | (10) |
| Receita total | 94 839 | 1 177 | 93 662 | 169 | 2 790 | 4 699 | -2 702 | 98 618 | 0 | 98 618 |
| Receita Fiscal e Contributiva | 78 845 | 0 | 78 845 | 213 | -245 | 3 684 | -154 | 82 342 | 0 | 82 342 |
| Impostos Indiretos | 31 307 | | 31 307 | 25 | 0 | 1 899 | -55 | 33 176 | | 33 176 |
| Impostos Diretos | 20 652 | | 20 652 | 57 | -332 | 892 | -210 | 21 058 | | 21 058 |
| Contrib. para Seg. Social | 26 886 | | 26 886 | 132 | 87 | 892 | 111 | 28 108 | | 28 108 |
| Rec. não Fisc. e não Contrib. | 15 994 | 1 177 | 14 817 | -44 | 3 035 | 1 016 | -2 548 | 16 275 | 0 | 16 275 |
| Despesa total | 104 006 | 1 597 | 102 409 | 2 180 | 3 822 | 0 | -4 183 | 104 228 | 1 524 | 105 752 |
| Despesa Primária | 98 605 | 1 597 | 97 008 | 2 330 | 3 822 | 0 | -4 039 | 99 120 | 1 524 | 100 644 |
| Consumo Intermédio | 12 309 | | 12 309 | 450 | 845 | | -528 | 13 076 | | 13 076 |
| Despesas com Pessoal | 25 003 | | 25 003 | 489 | 315 | | -26 | 25 782 | | 25 782 |
| Prestações Sociais | 41 910 | | 41 910 | 755 | 146 | | -253 | 42 558 | | 42 558 |
| Subsídios | 4 420 | | 4 420 | 0 | 79 | | -3 344 | 1 155 | | 1 155 |
| FBCF | 5 668 | | 5 668 | 614 | 1 194 | | -160 | 7 317 | | 7 317 |
| Outra Despesa | 9 294 | 1 597 | 7 697 | 22 | 1 242 | | 272 | 9 233 | 1 524 | 10 757 |
| Juros | 5 401 | 0 | 5 401 | -150 | | 0 | -144 | 5 108 | 0 | 5 108 |
| Saldo | -9 167 | -420 | -8 747 | -2 011 | -1 032 | 4 699 | 1 480 | -5 610 | -1 524 | -7 134 |

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * Impacto do cenário macro estimado pelo CFP – o cálculo destes efeitos, assume a utilização de elasticidades prudentes (unitárias) das variáveis orçamentais em relação às respetivas bases de incidência macroeconómica, conforme explicitado adiante na nota de rodapé n.º 4: (i) “Receita não Fiscal e não Contributiva” inclui: vendas, “outra receita corrente” e receita de capital; (ii) “outra despesa” inclui a “outra despesa corrente” e “outra despesa de capital”. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 17 em anexo. As medidas *one-off* consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas no Capítulo 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

O impacto do cenário macroeconómico previsto pelo MF constitui o principal fator explicativo da redução do défice orçamental previsto para 2022, sendo suficiente para acomodar o efeito das medidas discricionárias de política explicitadas pelo Governo na POE/2022. O contributo deste fator (saldo da coluna 6 do quadro acima) sustenta-se na evolução positiva das principais bases macroeconómicas explicativas da previsão orçamental das componentes da receita. De acordo com cálculos do CFP, baseados numa elasticidade prudente, o resultado obtido aponta para que o impacto do cenário macroeconómico (4699 M€), seja superior à melhoria prevista para o saldo orçamental em 2022 pelo MF (2033 M€).⁴ Este forte contributo da conjuntura económica é suficiente para acomodar o efeito das medidas de política aprovadas em anos anteriores e as propostas pelo governo no próximo ano, cujo efeito global no saldo é negativo em 3043 M€. O impacto do cenário macroeconómico ocorre na receita (4699 M€), principalmente na receita fiscal e contributiva, a justificar mais de três quartos da evolução prevista para aquele agregado, o qual evolui em função das suas bases macroeconómicas (coluna 6 do Quadro 1)⁵. Estes resultados, sendo propositadamente conservadores, mostram-se, ainda assim, mais favoráveis do que os previstos pelo MF, o que é visível nos casos em que surge um valor negativo na coluna dos outros efeitos nas componentes da receita. Assim, conclui-se que a POE/2022 tem implícita uma elasticidade inferior à unidade para as componentes da receita fiscal face às respetivas

⁴ Os cálculos do CFP assumem uma elasticidade unitária para a evolução das variáveis orçamentais, face às bases macroeconómicas que lhe estão associadas: (i) impostos indiretos face ao consumo privado nominal; (ii) IRS face às remunerações; (iii) IRC face ao PIB; (iv) Contribuições sociais face às remunerações (v) “Outra receita” face ao PIB. A previsão do MF pode ter subjacente um valor mais elevado do que o aqui considerado, o que neste exercício tem reflexo na estimativa de “outros efeitos”.

⁵ Também é de esperar um impacto do cenário macro na evolução da despesa com subsídios de desemprego aqui não considerado por simplificação.

bases macroeconómicas. Este resultado sugere uma ligeira subestimação da receita de impostos diretos, nomeadamente IRC (ver a secção 2.3, Receita).

As medidas discricionárias de política de 2022 e de anos anteriores explicitadas pelo Governo têm um impacto direto negativo no saldo das AP. Excluindo as medidas de política cujo objeto se destina assegurar a implementação PRR, num montante global de 3203 M€,⁶ dois terços do impacto no saldo das medidas de política resultam de medidas aprovadas em anos anteriores (-2011 M€). O impacto dessas medidas incide sobretudo, na despesa pública (2180 M€), em particular nas suas componentes mais rígidas, concretamente prestações sociais (755 M€) e despesas com pessoal (489 M€), a explicarem mais de metade daquele efeito. A restante parte do impacto líquido negativo no saldo é justificada pelas novas medidas de política que o Governo pretende adotar em 2022, as quais excluindo as medidas relativas ao PRR, produzem um impacto negativo de 864 M€. Neste âmbito, destacam-se as medidas de expansão da despesa, com impacto de 619 M€, destinadas maioritariamente ao aumento da massa salarial dos funcionários públicos e ao reforço das prestações de apoio social (ver Secção 2.2). Com impacto igualmente relevante referem-se as novas medidas com impacto no consumo intermédio, que beneficiando em parte das poupanças a obter com o processo de revisão da despesa, incluem, entre outras, despesas com testes COVID-19 e vacinação, esta última, a ser objeto de financiamento pela União Europeia.

As medidas *one-off* e apoios financeiros prejudicam a evolução prevista para o saldo orçamental em 2022. Para este efeito muito contribuiu o reembolso no 3.º trimestre de 2021 das comissões pagas (*pre-paid margins*) ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF). O elevado impacto desta operação *one-off* foi mais do que suficiente para compensar as restantes despesas *one-off* consideradas pelo MF para 2021 e acomodar, ainda, mais de metade do apoio financeiro à TAP e à SATA Air Açores previsto pelo MF para esse ano. O elevado impacto favorável desta operação (1114 M€) no saldo orçamental em 2021 constitui um efeito de base relevante que penaliza a evolução do saldo orçamental para 2022, não obstante o MF prever um menor impacto das despesas *one-off*.

O impacto positivo dos “outros efeitos” na redução do défice orçamental para o próximo ano é determinado sobretudo pela reversão das medidas de resposta à crise pandémica adotadas nos anos de 2020 e 2021. Os “outros efeitos” captam os impactos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas, mas também pelo comportamento das variáveis orçamentais que divergem da evolução do seu indexante macroeconómico e das medidas explicitadas. Contudo, como as medidas Covid não foram consideradas medidas de política, não estando por isso refletidas nas colunas 4 e 5 do Quadro 1, acabam por se refletir necessariamente na coluna residual de “outros efeitos”. Assim, com base na estimativa de impacto direto nas componentes da receita e da despesa das medidas de resposta à crise pandémica disponibilizada pelo MF (Quadro 6), é possível explicar uma parte significativa dos “outros efeitos” (Coluna 7 do), concluindo-se que:

⁶ Do valor total de aplicação do PRR em despesa (3203 M€), o MF prevê que o montante de subvenções proveniente de Fundos Europeu, com tradução em “outra receita corrente” e “receita de capital”, ascenda a 3035 M€, devendo-se os restantes 168 M€ a financiamento a obter via empréstimos, ao abrigo dos mecanismos de financiamento do PRR.

- A reversão parcial das medidas COVID (-5037 M€) mais do que explica a totalidade do impacto negativo (favorável) de “outros efeitos” na despesa (-4183 M€, decréscimo de encargos com efeito positivo no saldo). Os subsídios, consumo intermédio e prestações sociais concentram a maior fatia (-4126 M€) dos “outros efeitos” que são explicados em larga medida pela reversão dos apoios concedidos aos rendimentos das famílias e das empresas, bem como a proteção social e sanitária assegurada para responder à crise pandémica.
- Os restantes 854 M€ de “outros efeitos” de sinal contrário na despesa (um aumento) poderão ser explicados por diferentes fatores entre os quais uma subestimação do *carry-over* ou do custo direto das novas medidas de política, ou eventualmente até alguma sobrestimação da despesa.
- Ao nível da receita, o impacto negativo de “outros efeitos”, com contributo desfavorável para o saldo, é justificado pelo decréscimo dos fundos europeus no financiamento de parte das medidas de combate à COVID-19, utilizados nomeadamente no apoio às empresas e à vacinação (e.g. via REACT-EU) responsáveis por mais de metade do impacto negativo de “outros efeitos” na receita não fiscal e não contributiva.
- No que se refere à receita fiscal o montante de “outros efeitos” concentra-se nos impostos diretos, traduzindo uma evolução inferior à justificada pela sua base macroeconómica, o que parece indicar uma ligeira subestimação da receita de impostos diretos (IRC), tal como anteriormente referido. Já no caso das contribuições sociais, a dimensão positiva dos “outros efeitos” reflete uma elasticidade superior ao padrão unitário em relação à sua base. Esta hipótese pode acarretar o risco de sobrestimação desta receita, caso as contribuições não continuem a tendência dos anos mais recentes de crescerem acima da respetiva base de incidência.

2.2 Medidas de política subjacentes à POE/2022

Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2022

As medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto na receita deverão ter um contributo ligeiramente positivo no saldo orçamental. O saldo orçamental das AP deverá beneficiar em 169 M€ (0,1% do PIB) de um nível da receita pública em 2022 mais elevado do que o que sucederia na sua ausência (Quadro 2). Mais detalhadamente, verifica-se que as rubricas beneficiárias das medidas previamente legisladas serão os impostos diretos (57 M€; 0,03% do PIB) e as contribuições sociais (132 M€; 0,06% do PIB), devido ao aumento das despesas com pessoal das AP⁷, bem como os impostos indiretos (25 M€; 0,01% do PIB), em resultado da maior receita proveniente da contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas (15 M€) e da taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas (10 M€). Em sentido contrário, com impacto negativo na receita não fiscal e não contributiva estarão as vendas de bens e serviços (-44 M€; -0,02% do PIB), na sequência da aprovação da legislação que estabeleceu a redução das portagens ao abrigo da Portaria n.º 138-D/2021, de 30 de junho.

As pressões orçamentais sobre a despesa pública em 2022, decorrentes de medidas de política autorizadas em anos anteriores, totalizam 2180 M€ (1,0% do PIB). Essas pressões deverão ser responsáveis pelo impacto líquido desfavorável no saldo orçamental em contabilidade nacional previsto para o próximo ano (-2011 M€) devido a medidas legisladas em anos anteriores, porque na receita o efeito global de medidas anteriores deverá ser favorável (Quadro 2).

A maior parte dessas pressões incidirão sobre a despesa corrente primária (+1716 M€), nomeadamente sobre as rubricas de despesa com maior grau de rigidez. As prestações sociais deverão ser a rubrica de despesa mais pressionada pelo efeito de medidas aprovadas em anos anteriores (+755 M€) destacando-se, por um lado, o efeito composição na Segurança Social e na CGA (457 M€) determinado pelo aumento da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e pelo saldo líquido do número de pensionistas e, por outro lado, o impacto decorrente da atualização regular das pensões, nos termos da lei (148 M€).⁸ As pressões sobre as despesas com pessoal ascendem a 489 M€, dos quais mais de metade estão relacionadas com as promoções e progressões (232 M€). Tanto estas despesas como as relativas às pensões possuem uma natureza rígida, devendo em conjunto implicar um aumento equivalente a 0,5% do PIB face a 2021. No consumo intermédio as medidas aprovadas em anos anteriores deverão justificar um aumento de 450 M€ no próximo ano, decorrente de compromissos das AP relacionados com a Saúde e com os gastos operacionais das diversas entidades.

⁷ De onde se destacam as medidas relativas às progressões e promoções na função pública, não só da generalidade das carreiras, mas também das carreiras dos docentes e das carreiras especiais, bem como o aumento dos assistentes operacionais e de outras contratações em curso.

⁸ A atualização regular das pensões será efetuada nos termos dos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 53-B/2006, alterada pelo artigo 250.º da Lei do OE/2017. Com base no valor da inflação esperada, o Governo estima as seguintes atualizações no próximo ano: 0,9% para as pensões de valor até 877,62€/mês; 0,4% para as pensões entre 877,62€ e 2632,86€; 0,15% para as pensões acima de 2632,86€.

Quadro 2 – Impacto das medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2022
(variação face a 2021)

| Componente/medida | POE/2022 | |
|---|---------------|--------------|
| | M€ | % do PIB |
| Total da Receita | 169 | 0,1 |
| Impostos diretos | 57 | 0,03 |
| IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal | 57 | 0,03 |
| Impostos indiretos | 25 | 0,01 |
| Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas | 10 | 0,00 |
| Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas | 15 | 0,01 |
| Contribuições sociais | 132 | 0,06 |
| Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal | 132 | 0,06 |
| Vendas | -44 | -0,02 |
| Redução das Portagens | -44 | -0,02 |
| Total da Despesa | 2 180 | 1,0 |
| Despesas com pessoal | 489 | 0,2 |
| Progressões e Promoções | 251 | 0,1 |
| Professores e outras carreiras especiais | 51 | 0,0 |
| Contratações em curso + Hospital de Vila Franca de Xira | 87 | 0,0 |
| Aumento dos assistentes operacionais | 22 | 0,0 |
| Outras despesas e meio tempo de remuneração Presidentes Junta Freguesia (PJF) | 79 | 0,0 |
| Consumo Intermédio | 450 | 0,2 |
| Consumos Intermédios | 450 | 0,2 |
| Prestações Sociais | 755 | 0,3 |
| Aumento das prestações sociais - atualização do IAS | 13 | 0,0 |
| Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2021/2022) | 8 | 0,0 |
| Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes) | 10 | 0,0 |
| Pensões ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas) | 457 | 0,2 |
| Atualização regular pensões | 148 | 0,1 |
| Estatuto do cuidador informal (alargamento) | 20 | 0,0 |
| Outras transferências e prestações sociais | 99 | 0,0 |
| Outra despesa corrente | 22 | 0,0 |
| Transferência para o Orçamento da União Europeia | 22 | 0,0 |
| FBCF | 614 | 0,3 |
| Investimentos estruturantes | 561 | 0,2 |
| Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional) | 53 | 0,0 |
| Juros | -150 | -0,1 |
| Juros devidos pelas APs | -150 | -0,1 |
| Impacto no saldo | -2 011 | -0,9 |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; o quadro não inclui medidas COVID-19 porque foram consideradas apenas as medidas listadas pelo MF no Quadro 3.2. do relatório da POE/2022. Relativamente ao impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal, foi considerado o valor indicado pelo MF em resposta a um pedido adicional do CFP (188 M€). O Quadro 2 identifica como medidas de política "Progressões e Promoções", "Aumentos das prestações sociais", "Pensões | Ef composição" e "Atualização regular das pensões", embora estas tecnicamente não o sejam. O acréscimo dessas despesas decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e das atualizações das pensões e de outras prestações da Segurança Social que são realizadas anualmente com base na legislação em vigor. O CFP optou por mantê-las no Quadro 2 de modo que a análise e montantes de medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF.

No âmbito da despesa de capital, a FBCF deverá aumentar 614 M€ em 2022 devido ao efeito de medidas aprovadas em anos anteriores. Estão sobretudo em causa investimentos plurianuais estruturantes na administração central, em contratação ou em execução, que em contas nacionais representarão um aumento de 561 M€ face a 2021, sobretudo nas áreas dos transportes, saúde e educação.

Os encargos com juros constituem a única rubrica de despesa em que se espera uma poupança face a 2021. No cenário base de políticas invariantes, encontra-se prevista

uma poupança de 150 M€ face a 2021, no âmbito dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas.

Novas medidas de política orçamental

O impacto direto na receita das novas medidas previstas pelo MF deverá superar 1% do PIB no próximo ano devido, exclusivamente, ao recebimento das verbas previstas ao abrigo do PRR. No total da receita das AP, o impacto das novas medidas de política deverá ascender a 2790 M€ (1,2% do PIB), explicado integralmente pelas subvenções a receber pelo Estado Português no âmbito da implementação do PRR. O valor total deste apoio deverá somar 3035 M€ (1,3% do PIB) repartido entre transferências correntes (1133 M€; 0,5% do PIB) e transferência de capital (1902 M€; 0,9% do PIB) provenientes da União Europeia, com expressão respetivamente nas rubricas de “outras receitas correntes” e receita de capital. Excluindo o impacto do PRR, o efeito na receita das novas medidas de política que o governo se propõe adotar em 2022 seria negativo em 245 M€. Para este impacto contribuem medidas de redução da receita fiscal no montante de 370 M€ relativas: (i) ao Pacote IRS (-205 M€), de onde se destaca o desdobramento dos escalões do imposto; (ii) o Incentivo Fiscal à Recuperação (-150 M€); (iii) a eliminação do pagamento especial por conta (-10 M€) e (iv) o desagravamento das tributações autónomas de IRC (-5 M€). Em sentido contrário regista-se o acréscimo de receita de IRS (38 M€) e das contribuições sociais (87 M€) resultante do aumento da massa salarial dos funcionários públicos. A Caixa 1 analisa com mais detalhe o desdobramento de escalões do IRS, recorrendo ao modelo EUROMOD para obter uma estimativa de impacto na receita e da distribuição da mesma por decis de rendimento.

Quanto às novas medidas de política orçamental do lado da despesa propostas para 2022, deverão ter um impacto líquido desfavorável de 3822 M€ (1,7% do PIB). As despesas ao abrigo do PRR justificam mais de quatro quintos do impacto previsto com a implementação de novas medidas de política orçamental em 2022. Com efeito, as despesas financiadas pelo PRR deverão ascender a 3203 M€ no próximo ano, dos quais 2070 M€ correspondem a despesas de capital. No âmbito destas últimas, salienta-se a despesa com FBCF (1194 M€, dos quais 1026 M€ financiada por subvenções e 168 M€ através de empréstimos), relacionada com projetos de investimento nas áreas da Saúde, Educação e Ambiente. As iniciativas associadas ao PRR também terão impacto na despesa corrente (1133 M€), sobretudo no consumo intermédio (682 M€, com enfoque nos projetos associados à transição digital nos sectores da Saúde e da Educação) e nas transferências para fora das AP (366 M€).

Quadro 3 – Impacto das novas medidas de política orçamental em 2022

| Componente/medida | POE/2022 | |
|--|---------------|-------------|
| | M€ | % do PIB |
| Total da Receita | 2 790 | 1,2 |
| Impostos diretos | -332 | -0,1 |
| Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal | 38 | 0,0 |
| Desagravamento das tributações autónomas de IRC | -5 | 0,0 |
| Pacote IRS | -205 | -0,1 |
| <i>Desdobramento dos Escalões</i> | <i>-150</i> | <i>-0,1</i> |
| <i>Outras Medidas</i> | <i>-55</i> | <i>0,0</i> |
| Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR) | -150 | -0,1 |
| Eliminação do pagamento especial por conta | -10 | 0,0 |
| Impostos indiretos | 0 | 0,0 |
| Redução temporária do IVA de gel e Máscaras | -10 | 0,0 |
| Aumento da taxa paga pelos operadores de serviços TV por assinatura | 10 | 0,0 |
| Contribuições sociais | 87 | 0,0 |
| Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal | 87 | 0,04 |
| Outra receita corrente | 1 133 | 0,5 |
| Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) - subvenções | 1 133 | 0,5 |
| Outra receita de capital | 1 902 | 0,8 |
| Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) - subvenções | 1 902 | 0,8 |
| Total da Despesa | 3 822 | 1,7 |
| Despesas com pessoal | 315 | 0,1 |
| Massa Salarial das Administrações Públicas | 310 | 0,1 |
| Despesas com pessoal no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 5 | 0,0 |
| Consumo Intermédio | 845 | 0,4 |
| Consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes COVID-19 | 400 | 0,2 |
| Consumos Intermédio no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 682 | 0,3 |
| Exercício de revisão da despesa | -237 | -0,1 |
| Prestações Sociais | 146 | 0,1 |
| Atualização extraordinária de pensões | 76 | 0,0 |
| Garantia para a infância (efeito em 2022) | 70 | 0,0 |
| Subsídios | 79 | 0,2 |
| Subsídios no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 79 | 0,2 |
| Outra Despesa Corrente | 366 | 0,2 |
| Transf. correntes no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 366 | 0,2 |
| FBCF | 1 194 | 0,5 |
| Investimento público no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 1 026 | 0,5 |
| Investimento público no âmbito do PRR (financiado por empréstimos) | 168 | 0,1 |
| Outra despesa de Capital | 876 | 0,4 |
| Transf. capital no âmbito do PRR (financiado por subvenções) | 876 | 0,4 |
| Impacto no saldo | -1 032 | -0,5 |
| <i>Por memória:</i> | | |
| <i>Impacto na receita, sem PRR</i> | <i>-245</i> | <i>-0,1</i> |
| <i>Impacto na despesa, sem PRR</i> | <i>619</i> | <i>0,3</i> |
| <i>Impacto no saldo, sem PRR</i> | <i>-864</i> | <i>-0,4</i> |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; o quadro não inclui medidas COVID-19 porque foram consideradas apenas as medidas listadas pelo MF no Quadro 3.3. do relatório da POE/2022. Relativamente ao impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal, foi considerado o valor indicado pelo MF em resposta a um pedido adicional do CFP (125 M€).

Excluindo as medidas financiadas pelo PRR, o custo previsto das restantes novas medidas a implementar no próximo ano é de 619 M€ (0,3% do PIB). No âmbito das despesas com pessoal, as novas medidas deverão implicar um aumento da massa salarial nas AP de 310 M€, dos quais 225 M€ decorrentes da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP em 0,9%. No consumo intermédio o impacto de novas medidas deverá atingir 400 M€ - montante que corresponde a despesas relacionadas com a contenção da pandemia (aquisição de vacinas, equipamentos de proteção social, medicamentos e testes COVID-19) - mas deverá ser atenuado através

da obtenção de poupanças e ganhos de eficiência no âmbito do exercício de revisão de despesa. Na despesa com prestações sociais em dinheiro, está previsto um impacto de 146 M€, dos quais 76 M€ na sequência de mais um aumento extraordinário das pensões mais baixas, com efeitos a partir de agosto de 2022,⁹ e cerca de 70 M€ relativos à medida “Garantia para a infância”, que inclui a criação de um novo apoio social no âmbito do sistema de proteção social de cidadania - dirigido às crianças e jovens com menos de 18 anos em agregados em situação de pobreza extrema - bem como um incremento do abono de família para as crianças e jovens com mais de 3 anos de idade e menos de 18 anos, do primeiro e segundo escalões.

Caixa 1 – Impacto fiscal da revisão dos escalões do IRS subjacente na POE/2022: simulação na interface EUROMOD-JRC

O CFP simulou o impacto na receita fiscal da revisão dos escalões do IRS de acordo com as alterações apresentadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022), utilizando a interface do modelo EUROMOD, bem como os microdados e o sistema de impostos e benefícios sociais relativo a Portugal disponíveis neste modelo.

A interface EUROMOD-JRC é uma plataforma na *web* que oferece um acesso fácil e rápido ao modelo de microssimulação EUROMOD. Esta plataforma permite a simulação da implementação de reformas simples sobre os sistemas de tributação dos Estados Membros da União Europeia, particularmente sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e sobre as Contribuições à Segurança Social (CSS), e desta forma obter os correspondentes impactos fiscais e redistributivos das reformas simuladas.

A versão atual da interface corre a versão I3.0+ do EUROMOD e simula os sistemas de impostos e benefícios sociais em vigor em 2020 em Portugal, utilizando dados da base de microdados *EU Statistics on Income and Living Conditions survey* (EU-SILC) do EUROSTAT referentes a 2018. Assumiu-se assim como cenário base o sistema de 2020 já definido no EUROMOD, sabendo que os escalões de IRS não se alteraram de 2020 para 2021. Este exercício foca-se, *ceteris paribus*, no impacto na receita fiscal da alteração dos escalões de IRS. Apesar da POE/2022 incluir medidas que afetam outras características do IRS, essas não foram incluídas na simulação realizada, uma vez que implicam, também, alterações na definição de condições de elegibilidade dos indivíduos abrangidos por essas reformas e na definição de outros parâmetros e funções do modelo cuja transposição não pode ser atualmente implementada no EUROMOD através da interface.

Desta forma, foram apenas simuladas as alterações nos escalões e taxas marginais de IRS incluídas na POE/2022. Após simular estas alterações na interface EUROMOD-JRC foram obtidos os seguintes resultados para o impacto da medida na receita fiscal:

⁹ De acordo com o artigo 60.º da Proposta de Lei do OE/2022, a atualização extraordinária dessas pensões será efetuada nos mesmos termos da que ocorreu em 2021, mas no presente ano esta ocorreu logo a partir de janeiro.

Quadro 4 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS com referência a 2018 (em M€)

| | Base | Medida | Impacto da Medida (M€) | | | Impacto da Medida (% Base) |
|-----|-----------------|-----------------|------------------------|--------|--------|----------------------------|
| | | | Total | Total | Total | intervalo de confiança 95% |
| | Limite inferior | Limite superior | | | | |
| IRS | 12 919,8 | 12 784,6 | -135,2 | -142,3 | -128,1 | -1,0 |

Fontes: cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: Esta interface utiliza todas as regras relativas a impostos e contribuições sociais inscritas no EUROMOD, mas apenas permite ao utilizador simular reformas não-complexas do IRS e CSS. A interface EUROMOD-JRC não permite simular reformas sobre benefícios fiscais e/ou sociais. Os microdados e o valor base da receita dizem respeito a 2018, último ano disponível.

Utilizando o modelo EUROMOD, o CFP estima que a revisão dos escalões do IRS proposta para 2022 (introduzida no cenário da “Medida”) implica uma redução de cerca de 135 milhões de euros nas receitas totais de IRS face ao sistema atualmente em vigor (cenário “Base”), o que implica uma redução no mesmo montante nas receitas totais do Estado e no saldo orçamental, *ceteris paribus*. Este impacto corresponde a uma redução estimada de -1,0% nas receitas totais do IRS face ao cenário base. Contudo, é importante salientar que os valores totais das receitas de IRS apresentados, quer no cenário base, quer no cenário da medida, correspondem a valores simulados com base no modelo e nos microdados da EU-SILC com referência a 2018, e não exatamente aos valores apurados em contabilidade pública, ainda que exista uma elevada proximidade entre eles. Deste modo, e tendo em consideração que o valor estimado de receita do IRS em contabilidade pública para 2022 é de 14 712 M€, e que, tal como estimado através do EUROMOD, o impacto da medida sobre a receita de IRS será de aproximadamente 1%, então o valor central do seu impacto, no próximo ano, variaria *ceteris paribus* entre 148 M€ e 160 M€ com um valor central de aproximadamente 154 M€, em linha com o previsto pelo MF na POE/2022 (Quadro 3).

Quadro 5 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decis, com referência a 2018 (em €)

| Decil | Base | Medida | Impacto da Medida (EUR) | | | Impacto da Medida (% Base) |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|----------------------------|
| | | | Total | Total | Total | intervalo de confiança 95% |
| | Limite inferior | Limite superior | | | | |
| 1 | 150 552 625 | 150 538 866 | -13 759 | -39 430 | 11 911 | 0,0 |
| 2 | 255 628 147 | 255 625 376 | -2 771 | -4 390 | -1 152 | 0,0 |
| 3 | 402 823 193 | 402 475 272 | -347 921 | -588 256 | -107 586 | -0,1 |
| 4 | 595 120 765 | 594 343 938 | -776 827 | -1 133 101 | -420 553 | -0,1 |
| 5 | 791 493 060 | 789 725 967 | -1 767 093 | -2 351 510 | -1 182 675 | -0,2 |
| 6 | 1 217 464 703 | 1 211 612 120 | -5 852 582 | -6 971 416 | -4 733 749 | -0,5 |
| 7 | 1 658 197 279 | 1 647 811 094 | -10 386 185 | -11 922 537 | -8 849 832 | -0,6 |
| 8 | 2 389 712 299 | 2 367 849 666 | -21 862 633 | -24 268 897 | -19 456 368 | -0,9 |
| 9 | 3 939 299 957 | 3 904 614 697 | -34 685 261 | -37 863 651 | -31 506 870 | -0,9 |
| 10 | 9 857 660 178 | 9 798 112 434 | -59 547 744 | -65 174 558 | -53 920 929 | -0,6 |
| Total | 21 257 952 205 | 21 122 709 430 | -135 242 775 | -142 338 220 | -128 147 330 | -0,6 |

Fontes: cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: O Quadro 2 mostra a distribuição das receitas totais do Estado (montante total de impostos pagos mais o total das contribuições para a Segurança Social) em euros, distribuídos por decis. Estes decis são definidos como grupos de indivíduos com igual dimensão populacional classificados de acordo com os níveis de rendimento disponível equivalente no cenário base. Estes rendimentos disponíveis equivalentes são calculados através da divisão

dos rendimentos dos agregados familiares pela escala equivalente modificada da OCDE, que por sua vez é obtida ao somar 1 (à cabeça do agregado familiar), mais 0,5 para cada pessoa desse agregado com mais de 14 anos e mais 0,3 para cada criança com idade inferior a 14 anos.

Os resultados apresentados no Quadro 5 mostram que o EUROMOD estima que as alterações propostas nos escalões do IRS conduzirão a perdas anuais de receita fiscal que aumentam à medida que a escala dos decis aumenta, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, em percentagem dos valores do cenário base. Isto implica que a revisão dos escalões do IRS irá beneficiar sobretudo os decis superiores da população que possuem rendimento disponível mais elevado, uma vez que é estimado que a receita fiscal deverá apenas cair até 0,1% face ao cenário base até ao quarto decil, e irá no máximo diminuir cerca de 0,9% comparativamente ao cenário base no oitavo e nono decis. A única exceção nesta trajetória descendente da receita fiscal é a antecipação de uma queda menos acentuada de 0,6% comparativamente ao cenário base no último decil.

Em termos orçamentais, o impacto intertemporal desta medida dependerá, exclusivamente, da reconfiguração das tabelas de retenção na fonte que o MF venha a adotar para 2022. Com efeito, e tomando como exemplo a alteração de escalões de IRS realizada em 2018, verifica-se que, de acordo com o referido no PE/2018-2022, o impacto dessa medida se materializou em dois anos distintos, com a maior parte do seu efeito a penalizar a execução orçamental de 2018 (-230 M€), devido à alteração das tabelas de retenção na fonte a vigorar nesse ano e, a menor, a penalizar a receita de 2019 (-155 M€), em resultado do aumento dos reembolsos a pagar aos sujeitos passivos nesse ano. A este respeito importa ainda notar que todos os anos é apurado um volume substancial de reembolsos a pagar pelo Estado em sede de IRS (2927 M€ em 2020). Não obstante nem todo este montante de reembolsos se referir a acertos de rendimentos decorrentes de trabalho dependente e de pensões, existe um grande potencial de reconfiguração das tabelas de retenção na fonte conducente à diminuição do montante dos acertos anuais de IRS por via dos reembolsos a pagar, o que, em termos intertemporais, teria um impacto nulo na receita líquida de IRS.

Impacto orçamental das Medidas COVID-19

O impacto orçamental das medidas COVID-19 não foi incluído pelo MF nos quadros de medidas de política da POE/2022, por se tratar de medidas extraordinárias de apoio à atividade económica. No entanto, a evolução prevista para o saldo orçamental das AP está fortemente influenciada pelo pressuposto de que a maior parte das medidas COVID-19 será eliminada em 2022. Com efeito, o impacto desfavorável dessas medidas no saldo previsto para o próximo ano (400 M€) é bastante inferior ao estimado para o corrente ano (3842 M€), o que por si só contribuirá para melhorar o saldo em 3442 M€, como se observa no quadro seguinte.

Quadro 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 (em M€)

| Componente/Medida | 2021 | 2022 | Varição |
|--|---------------|-------------|---------------|
| Receita | 1 595 | 0 | -1 595 |
| Outra receita corrente | 1 595 | 0 | -1 595 |
| REACT-UE: | | | |
| Programa Apoiar | 1 100 | | -1 100 |
| Aquisição de vacinas | 200 | | -200 |
| Apoios para suportar custos do trabalho | 295 | | -295 |
| Despesa | 5 437 | 400 | -5 037 |
| Consumo intermédio | 1 000 | 400 | -600 |
| Testes COVID-19 | 200 | 50 | -150 |
| Aquisição de vacinas | 400 | 200 | -200 |
| EPI, medicamentos e outros | 400 | 150 | -250 |
| Despesas com pessoal | 321 | | -321 |
| Recursos humanos | 321 | | -321 |
| Prestações sociais | 440 | | -440 |
| Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores | 250 | | -250 |
| Isolamento profilático e subsídio de doença | 189 | | -189 |
| Subsídios | 3 358 | | -3 358 |
| Apoios às empresas para suportar custos do trabalho | 1 667 | | -1 667 |
| Apoios às empresas para suportar custos fixos | 1 177 | | -1 177 |
| Outros | 513 | | -513 |
| Outras despesas correntes | 319 | | -319 |
| Apoios de proteção social | 319 | | -319 |
| Impacto no saldo | -3 842 | -400 | 3 442 |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: o presente quadro foi elaborado com base em informação adicional prestada pelo MF, contudo, no capítulo de análise em contabilidade pública do relatório da POE/2022 são referidas medidas COVID-19 com impacto previsto na despesa com subsídios em 2022 (200 M€ relativos ao Incentivo Extraordinário à Normalização da atividade empresarial e 195,8 M€ referentes ao programa Ativar.PT) que aqui não se encontram refletidas, ainda que as mesmas possam não afetar o saldo dado beneficiarem de apoio financeiro da União Europeia.

2.3 Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2022

Receita

O rácio da receita pública sobre o PIB deverá diminuir em 2022, não obstante o aumento esperado para a generalidade das suas componentes em termos nominais. A justificar este comportamento está o facto do crescimento previsto pelo MF para receita total (4%) ser inferior ao esperado para o PIB nominal (6,9%). Tendo presente este maior crescimento do denominador face ao numerador, o peso da receita das Administrações Públicas deverá ascender a 43,6% do PIB no próximo ano, decrescendo 1,2 p.p. do PIB face ao valor estimado para 2021 (Quadro 9 e Quadro 18). Em termos absolutos, é esperado que a receita das AP atinja 98 618 M€ no próximo ano, um montante 3779 M€ acima do estimado para 2021. Este acréscimo dever-se-á, em grande medida, ao aumento da receita fiscal e contributiva (3497 M€), com a subida da receita tributária (2275 M€) a dar o contributo maioritário para esta variação. Em menor escala destaca-se, ainda, o acréscimo esperado para o conjunto da receita não fiscal e não contributiva que, alicerçada, exclusivamente, no desempenho previsto para as vendas e outra receita corrente, deverá crescer 282 M€ no próximo ano.

Em 2022, o ritmo de crescimento da receita fiscal deverá situar-se abaixo da dinâmica prevista pelo MF para o PIB nominal. De acordo com a POE/2022, a taxa de variação anual da receita fiscal deverá situar-se em 4,4% (2275 M€), consideravelmente abaixo do crescimento previsto para o PIB nominal (6,9%), fixando-se o montante previsto para o próximo ano em 54 234 M€ (24,0% do PIB). Esta subida provirá, maioritariamente, da

evolução antecipada para os impostos indiretos (1869 M€; 6,0%), decorrente da continuação da recuperação do consumo privado nominal no próximo ano (6,1%), apresentando a tributação direta um crescimento mais modesto (406 M€; 2,0%). Mais detalhadamente, verifica-se que o crescimento da tributação indireta traduzirá, na sua maioria, o comportamento esperado para a receita de IVA que, com uma variação anual de 1088 M€ (6,0%), explicará cerca de 58% da subida esperada para esta rubrica. Quanto aos impostos diretos, espera-se que o seu crescimento se deva, maioritariamente, ao acréscimo previsto para o IRS (296 M€; 2%), não obstante o impacto das medidas de política referidas na Secção 2.2 deste relatório.

O crescimento das contribuições sociais efetivas será responsável pela quase totalidade do acréscimo previsto nas contribuições sociais no próximo ano. As contribuições sociais deverão crescer, de acordo com o MF, 1222 M€ (4,5%), atingindo 28 108 M€ (12,4% do PIB) em 2022. Esta evolução reflete, essencialmente, o aumento anual de 1156 M€ (5,2%) previsto para as contribuições sociais efetivas, que deverão continuar a beneficiar da recuperação do mercado de trabalho no ano de 2022. As contribuições sociais imputadas deverão registar um aumento de 66 M€ (1,4%) em resultado, exclusivamente, do impacto positivo das políticas de recursos humanos das AP enunciadas na Secção 2.2, uma vez que a redução do número de subscritores inscritos na CGA continua a penalizar a receita associada a este regime contributivo.

De acordo com a POE/2022, em 2022, a carga fiscal deverá diminuir em resultado do menor peso de todas as suas componentes. O rácio da receita das contribuições sociais efetivas e impostos sobre o PIB deverá atingir 34,2% no próximo ano, decrescendo 0,7 p.p. do PIB face ao valor esperado para 2021, e traduzindo um crescimento da receita fiscal e de contribuições sociais efetivas de 4,6%, abaixo do previsto para o PIB nominal (6,9%). Esta diminuição resultará, quer do comportamento do rácio da receita tributária sobre o produto nominal (-0,6 p.p. do PIB), quer, em menor escala, do decréscimo de 0,2 p.p. do peso das contribuições sociais efetivas no próximo ano. A justificar o menor peso da receita fiscal no produto nominal estarão, essencialmente, os impostos diretos (-0,4 p.p. do PIB), com o IRS a dar o contributo fundamental para esta variação (-0,3 p.p. do PIB). Deste modo, o peso dos impostos indiretos, diretos e das contribuições sociais efetivas deverá situar-se em 14,7%, 9,3% e 10,3% do produto nominal em 2022, respetivamente.

Quadro 7 –Evolução da carga fiscal

| | % PIB | | | | | | Carga Fiscal | | | | | TVH | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|------------|------------|---------|
| | | | | Variação | | | M€ | | | Variação | | (%) | |
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020/21 | 2021/22 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020/21 | 2021/22 | 2020/21 | 2021/22 |
| Carga Fiscal | 35,1 | 35,0 | 34,2 | -0,1 | -0,7 | 70 209 | 74 018 | 77 449 | 3 809 | 3 431 | 5,4 | 4,6 | |
| Receita fiscal | 24,6 | 24,5 | 24,0 | -0,1 | -0,6 | 49 295 | 51 959 | 54 234 | 2 665 | 2 275 | 5,4 | 4,4 | |
| Impostos diretos | 10,1 | 9,8 | 9,3 | -0,3 | -0,4 | 20 110 | 20 652 | 21 058 | 542 | 406 | 2,7 | 2,0 | |
| IRS | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 0,0 | -0,3 | 14 009 | 14 817 | 15 113 | 808 | 296 | 5,8 | 2,0 | |
| IRC | 2,8 | 2,5 | 2,4 | -0,3 | -0,1 | 5 540 | 5 263 | 5 339 | -277 | 77 | -5,0 | 1,5 | |
| Outros impostos diretos | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 561 | 573 | 605 | 11 | 33 | 2,0 | 5,7 | |
| Impostos indiretos | 14,6 | 14,8 | 14,7 | 0,2 | -0,1 | 29 185 | 31 307 | 33 176 | 2 123 | 1 869 | 7,3 | 6,0 | |
| IVA | 8,4 | 8,6 | 8,6 | 0,2 | -0,1 | 16 803 | 18 282 | 19 370 | 1 479 | 1 088 | 8,8 | 6,0 | |
| IEC | 2,7 | 2,4 | 2,3 | -0,3 | -0,1 | 5 430 | 5 100 | 5 242 | -330 | 142 | -6,1 | 2,8 | |
| Outros impostos indiretos | 3,5 | 3,7 | 3,8 | 0,3 | 0,0 | 6 952 | 7 926 | 8 565 | 974 | 639 | 14,0 | 8,1 | |
| Impostos de capital | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | - | - | |
| Contribuições sociais efetivas | 10,5 | 10,4 | 10,3 | 0,0 | -0,2 | 20 914 | 22 058 | 23 215 | 1 144 | 1 156 | 5,5 | 5,2 | |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | | | | |
| <i>PIB nominal</i> | - | - | - | - | - | 200 088 | 211 723 | 226 236 | 11 635 | 14 514 | 5,8 | 6,9 | |

Fontes: INE (2020) e Ministério das Finanças (2021 e 2022). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos. TVH significa taxa de variação homóloga.

O crescimento da receita não fiscal e não contributiva, em 2022, sustentar-se-á, integralmente, no aumento previsto para as vendas e outras receitas correntes. No próximo ano, a receita não fiscal e não contributiva deverá registar uma subida de 282 M€ (1,8%) face ao valor estimado para 2021. Esta dinâmica assentará, quer no incremento esperado para as vendas de bens e serviços (237 M€; 3,5%), apesar de penalizadas pela menor receita proveniente das portagens (-21 M€; -8,4%)¹⁰, quer pelo crescimento da outra receita corrente (177 M€; 2,7%), que beneficiará de um maior volume de dividendos a receber (147 M€) e das verbas previstas ao abrigo do PRR (1133 M€), apesar de, no seu conjunto, se esperar um decréscimo das transferências correntes da União Europeia (-539 M€) com impacto nesta rubrica. A receita de capital, não obstante beneficiar também das transferências previstas ao abrigo do PRR (1902 M€), deverá registar uma redução de 133 M€ (-5,1%), uma vez que a receita de 2021 se encontra positivamente influenciada pelos efeitos *one-off* referentes ao reembolso das *pre-paid margins* do FEEF (1114 M€) e pela recuperação de parte da garantia concedida ao BPP (63 M€). Descontando estes efeitos extraordinários, a receita de capital crescerá 1044 M€ (72,9%) face a 2021.

Tendo em consideração o cenário macroeconómico subjacente à POE/2022, a estimativa para a receita pública afigura-se como globalmente prudente. Descontando o impacto das medidas de política enunciadas na Secção 2.2 e o efeito das medidas *one-off* registadas em 2021, a taxa de variação anual da receita das AP situar-se-ia em 5,4%, estimando-se a sua elasticidade face ao produto nominal em 0,8. Este valor resulta, maioritariamente, de uma previsão de crescimento da receita tributária (4,9%), abaixo da esperada para a atividade económica (6,9%), com as elasticidades dos impostos diretos e indiretos face ao PIB nominal a situarem-se em 0,5 e 0,9, respetivamente. Face às bases macroeconómicas, verifica-se que o conjunto dos impostos indiretos corrigidos de medidas (5,9%), e o IVA em particular (6%), deverão apresentar uma evolução próxima da esperada para o consumo privado nominal (6,1%). Também o IRS corrigido de medidas deverá crescer 3,2%, sensivelmente em linha com o crescimento previsto para as remunerações (3,3%) situando-se a sua elasticidade ligeiramente abaixo da unidade. Já no que respeita ao IRC, é esperado um crescimento consideravelmente abaixo do previsto para a atividade económica, estimando-se a sua elasticidade face ao PIB nominal em 0,7. Neste último caso, a evolução da receita prevista para o próximo ano aponta para alguma subestimação, mas num imposto de difícil previsão. Em menor escala, mas no mesmo sentido, verifica-se que a taxa de variação das vendas de bens e serviços corrigidas do impacto de medidas de política (4,1%) se encontra abaixo da expectativa do MF para o crescimento do PIB (6,9%). O mesmo acontece para a "outra receita corrente", que em 2021 beneficiou das transferências ao abrigo do REACT-EU e que no próximo ano deverá beneficiar das verbas previstas no PRR, a previsão aponta para um crescimento moderado de 2,7%. Em sentido contrário, a elasticidade implícita das contribuições sociais efetivas face às remunerações situa-se em 1,4, configurando, assim, um potencial risco descendente para a execução da receita contributiva no próximo ano, caso as contribuições não continuem a tendência dos anos mais recentes de crescerem acima da respetiva base de incidência. No que respeita à receita de capital, verifica-se que o seu crescimento ajustado de medidas *one-off*, atrás referido, não obstante ser elevado face a 2021 (72,9%), dependerá, em grande medida das verbas previstas ao abrigo do PRR.

¹⁰ A receita das portagens deverá ser negativamente influenciada pelas medidas enunciadas na Secção 2.2 deste relatório.

No próximo ano, o rácio da receita pública sobre o produto nominal deverá fixar-se 1,0 p.p. do PIB acima do registado no período pré-pandémico. Em 2022, o peso da receita pública deverá ascender a 43,6% do PIB, situando-se, desse modo, acima dos 42,6% do PIB observados no ano de 2019. Este aumento traduzirá o acréscimo do peso das contribuições sociais efetivas (0,7 p.p. do PIB), da outra receita corrente (0,7 p.p. do PIB) e da receita de capital (0,7 p.p. do PIB), que mais do que compensarão o decréscimo do peso da receita fiscal (-0,8 p.p. do PIB) e das vendas de bens e serviços (-0,3 p.p. do PIB). Neste período, o aumento do rácio da “outra receita corrente” e da receita de capital será explicado, fundamentalmente, pela transferência de verbas ao abrigo do PRR, enquanto o aumento do peso das contribuições sociais efetivas se ficará a dever à evolução positiva desta rubrica no ano de 2020, tendo o seu crescimento (1,5%) superado o das remunerações (0,5%) e, por larga margem, a taxa de variação do PIB nominal (-6,7%). O decréscimo previsto para o rácio da receita fiscal e das vendas no produto nominal, entre 2019 e 2022, deverá traduzir não só a adoção de algumas medidas com impacto negativo nas receitas destas rubricas, como também uma evolução abaixo da esperada para a atividade económica. Em termos absolutos, a receita pública a arrecadar em 2022 deverá fixar-se 7366 M€ acima do nível observado em 2019, com a receita de capital e as outras transferências correntes a explicarem aproximadamente metade deste acréscimo, as contribuições sociais a justificarem mais de um terço e a receita fiscal a explicar o restante.

Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2022

A despesa fiscal, segundo os dados em contabilidade orçamental pública presentes na POE/2022, deverá ascender a 11 960 M€ no próximo ano, traduzindo um crescimento de 468 M€ (4,1%) em comparação com o esperado para 2021. Alargando a análise para o período compreendido entre 2019 e 2022, a fim de se estabelecer uma comparação com o último ano não afetado pelos efeitos adversos da pandemia de Covid-19, verifica-se que o MF espera, para 2022, um nível de despesa fiscal do Estado inferior em 1326 M€ (-10%) ao apurado em contexto pré pandémico.

De acordo com o MF, a redução da despesa fiscal do Estado no período 2019-2022, dever-se-á, maioritariamente, ao decréscimo esperado para a despesa estimada em sede de IVA (-1284 M€; -14,3%). Este decréscimo, que se encontra relacionado com a queda da despesa fiscal resultante das taxas preferenciais deste imposto em 2020 e 2021, só parcialmente parece coadunar-se com a evolução macroeconómica prospetivada pelo MF na POE/2022, na medida em que a queda da procura interna de 5,5% em 2020 contribuiu para explicar a diminuição de 8,1% (-729 M€) da despesa fiscal do IVA no ano passado. Um novo decréscimo desta despesa de 11% (-921 M€) em 2021 parece pouco provável, uma vez que o cenário macroeconómico da POE/2022 tem subjacente uma perspetiva de recuperação da procura interna em torno de 5,2% neste ano. Note-se, no entanto, que o crescimento de 5% (365 M€) previsto para a despesa fiscal do IVA entre 2021 e 2022 se encontra em linha com a variação esperada para a procura interna no próximo ano (4,9%).

Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Em percentagem do total (%) | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Despesa fiscal do Estado | 13 286 | 12 507 | 11 492 | 11 960 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Impostos sobre o rendimento | 2 492 | 2 513 | 2 612 | 2 701 | 18,8 | 20,1 | 22,7 | 22,6 |
| IRS | 1 447 | 1 469 | 1 536 | 1 608 | 10,9 | 11,7 | 13,4 | 13,4 |
| IRC | 1 045 | 1 044 | 1 076 | 1 093 | 7,9 | 8,3 | 9,4 | 9,1 |
| Impostos sobre a produção e importação | 10 794 | 9 994 | 8 880 | 9 259 | 81,2 | 79,9 | 77,3 | 77,4 |
| IVA | 8 992 | 8 264 | 7 343 | 7 708 | 67,7 | 66,1 | 63,9 | 64,4 |
| ISP | 403 | 414 | 264 | 264 | 3,0 | 3,3 | 2,3 | 2,2 |
| ISV | 341 | 281 | 272 | 280 | 2,6 | 2,2 | 2,4 | 2,3 |
| IT | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| IABA | 43 | 93 | 54 | 54 | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,5 |
| IS | 1 001 | 928 | 934 | 943 | 7,5 | 7,4 | 8,1 | 7,9 |
| IUC | 14 | 15 | 13 | 10 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2022) e cálculos do CFP.

No período compreendido entre 2019 e 2022, a despesa fiscal em sede de IRS deverá aumentar cerca de 209 M€ (8,4%). À semelhança dos anos anteriores, o incremento da despesa fiscal em sede de IRS deverá resultar, fundamentalmente, do acréscimo da despesa relacionada com os contribuintes beneficiários do regime de tributação destinado aos residentes não habituais, bem como do aumento do valor de despesa relativa aos cidadãos com deficiência. Também neste período, se registou um aumento da despesa fiscal em sede de IRC de 160 M€ (11,1%), devido, em grande medida, ao aumento da despesa relacionada com o novo benefício do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II e com o Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento (SIFIDE).

Relativamente à despesa fiscal referente aos restantes impostos, verifica-se que o contributo maioritário para o decréscimo esperado de 250 M€ (-13,9%) entre 2019 e 2022, se deva, em mais de três quartos, à redução da despesa fiscal em sede de ISP (-140 M€; -34,6%) e de ISV (-60 M€; -17,7%). Esta evolução traduz, quer o comportamento mais fraco da atividade económica, quer o decréscimo da despesa fiscal relativa à produção de eletricidade e cogeração no caso do ISP, quer a redução das vendas de automóveis e os novos critérios referentes ao ligeiros de passageiros híbridos que contribuirão para uma menor despesa fiscal neste segmento do mercado.

Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas na POE/2022

| | M€ | | | | % do PIB | | | |
|---------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P |
| Receita Total | 91 251 | 87 041 | 94 839 | 98 618 | 42,6 | 43,5 | 44,8 | 43,6 |
| Receita corrente | 90 437 | 86 356 | 92 230 | 96 141 | 42,2 | 43,2 | 43,6 | 42,5 |
| Receita fiscal | 53 000 | 49 295 | 51 959 | 54 234 | 24,7 | 24,6 | 24,5 | 24,0 |
| Impostos indiretos | 32 116 | 29 185 | 31 307 | 33 176 | 15,0 | 14,6 | 14,8 | 14,7 |
| Impostos diretos | 20 884 | 20 110 | 20 652 | 21 058 | 9,7 | 10,1 | 9,8 | 9,3 |
| Contribuições sociais | 25 360 | 25 606 | 26 886 | 28 108 | 11,8 | 12,8 | 12,7 | 12,4 |
| Das quais: efetivas | 20 602 | 20 914 | 22 058 | 23 215 | 9,6 | 10,5 | 10,4 | 10,3 |
| Vendas e outras receitas correntes | 12 077 | 11 456 | 13 385 | 13 799 | 5,6 | 5,7 | 6,3 | 6,1 |
| Vendas de bens e serviços | 7 262 | 6 630 | 6 796 | 7 033 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 |
| Outra receita corrente | 4 815 | 4 826 | 6 589 | 6 766 | 2,2 | 2,4 | 3,1 | 3,0 |
| Receitas de capital | 814 | 685 | 2 609 | 2 476 | 0,4 | 0,3 | 1,2 | 1,1 |
| Despesa Total | 91 004 | 98 725 | 104 006 | 105 752 | 42,5 | 49,3 | 49,1 | 46,7 |
| Despesa primária | 84 680 | 92 933 | 98 605 | 100 644 | 39,5 | 46,4 | 46,6 | 44,5 |
| Despesa corrente primária | 78 587 | 84 191 | 89 264 | 88 901 | 36,7 | 42,1 | 42,2 | 39,3 |
| Consumo intermédio | 11 026 | 11 315 | 12 309 | 13 076 | 5,1 | 5,7 | 5,8 | 5,8 |
| Despesas com pessoal | 23 147 | 23 925 | 25 003 | 25 782 | 10,8 | 12,0 | 11,8 | 11,4 |
| Prestações sociais | 38 826 | 40 317 | 41 910 | 42 558 | 18,1 | 20,1 | 19,8 | 18,8 |
| que não em espécie | 34 658 | 36 097 | 37 498 | 38 094 | 16,2 | 18,0 | 17,7 | 16,8 |
| em espécie | 4 168 | 4 220 | 4 412 | 4 464 | 1,9 | 2,1 | 2,1 | 2,0 |
| Subsídios | 919 | 3 664 | 4 420 | 1 155 | 0,4 | 1,8 | 2,1 | 0,5 |
| Outra despesa corrente | 4 670 | 4 969 | 5 622 | 6 330 | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 2,8 |
| Despesas de capital | 6 093 | 8 743 | 9 340 | 11 744 | 2,8 | 4,4 | 4,4 | 5,2 |
| FBCF | 3 904 | 4 452 | 5 668 | 7 317 | 1,8 | 2,2 | 2,7 | 3,2 |
| Outras despesas de capital | 2 189 | 4 291 | 3 672 | 4 427 | 1,0 | 2,1 | 1,7 | 2,0 |
| Juros | 6 324 | 5 791 | 5 401 | 5 108 | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,3 |
| Saldo global | 247 | -11 684 | -9 167 | -7 134 | 0,1 | -5,8 | -4,3 | -3,2 |
| Saldo primário | 6 571 | -5 893 | -3 766 | -2 027 | 3,1 | -2,9 | -1,8 | -0,9 |
| Receita fiscal e contributiva | 78 360 | 74 900 | 78 845 | 82 342 | 36,6 | 37,4 | 37,2 | 36,4 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 12 891 | 12 140 | 15 994 | 16 275 | 6,0 | 6,1 | 7,6 | 7,2 |
| Despesa Corrente | 84 911 | 89 982 | 94 665 | 94 008 | 39,6 | 45,0 | 44,7 | 41,6 |
| PIB nominal | 214 375 | 200 088 | 211 723 | 226 236 | - | - | - | - |

Fontes: INE (2019 e 2020) e Ministério das Finanças (2021 e 2022). Cálculos do CFP. "E" denota estimativa e "P" previsão.

Despesa

A previsão do MF aponta para que o rácio da despesa pública no PIB baixe de 49,1% em 2021 para 46,7% em 2022. Para esta redução de 2,4 p.p. do PIB – bastante mais acentuada do que a estimada pelo MF para o corrente ano (-0,2 p.p.) porque pressupõe a eliminação da maior parte das medidas adotadas no contexto da crise pandémica¹¹ – deverá contribuir a despesa corrente primária (-2,9 p.p. do PIB) e, em menor grau, a despesa com juros (-0,3 p.p.). Em sentido contrário, o peso da despesa de capital deverá aumentar 0,8 p.p. (Quadro 9). A evolução do rácio da despesa pública está beneficiada pelo efeito do denominador, porque o MF prevê um crescimento do produto nominal de 6,9% em 2022.

Em termos relativos, o crescimento da despesa deverá desacelerar de 5,3% em 2021 para 1,7% em 2022. O MF prevê que a despesa das AP atinja 105 752 M€ no próximo

¹¹ Face a 2019, ano anterior à eclosão da crise pandémica, o rácio da despesa pública deverá registar um aumento de 4,3 p.p. do PIB, na sequência de acréscimos de 2,6 p.p. do PIB na despesa corrente primária e de 2,3 p.p. do PIB na despesa de capital (influenciada pelas iniciativas associadas ao PRR e pelo apoio financeiro à TAP) e de uma redução de 0,7 p.p. do PIB na despesa com juros.

ano, mais 1746 M€ do que em 2021. Trata-se de um crescimento inferior ao estimado para o corrente ano (de 5281 M€) porque admite que a maioria das medidas COVID-19 será eliminada em 2022 (o que por si só implicará uma redução de despesa de 5037 M€ face a 2021, como se observa no Quadro 6). O aumento da despesa pública previsto para o próximo ano decorrerá em larga medida da circunstância de 2022 vir a ser o primeiro ano de plena concretização do PRR,¹² estando previsto um aumento das despesas ao abrigo do PRR na ordem dos 2588 M€ face a 2021, sobretudo na despesa de capital, agregado que deverá registar um acréscimo de 2403 M€. Em sentido contrário, a despesa corrente primária (-363 M€) e os encargos com juros (-294 M€) deverão diminuir face a 2021. Excluindo o impacto do PRR, a despesa pública deverá registar uma diminuição de 842 M€ (-0,8%) face a 2021, influenciada pelo efeito decorrente da eliminação da maior parte das medidas COVID-19.¹³

As despesas de capital deverão contribuir com 2,3 p.p. para o crescimento da despesa pública em 2022, impulsionadas pelo PRR. As despesas de capital deverão ascender a 11 744 M€, um acréscimo de 2403 M€ face a 2021, fortemente influenciadas pelas iniciativas ao abrigo do PRR (+1591 M€ do que em 2021).¹⁴ O MF prevê que a despesa com FBCF totalize 7317 M€ em 2022 e registre um acréscimo de 1649 M€ (ou 29,1%). Caso essa previsão se concretize, será o aumento mais expressivo desde 2010, impulsionado pela execução de projetos no âmbito do PRR e pelos designados “investimentos estruturantes”, a apresentarem acréscimos de 894 M€ e 561 M€, respetivamente face à estimativa para 2021. Em percentagem do PIB, a FBCF deverá aumentar 0,6 p.p. em 2022, atingindo os 3,2% do PIB registados em 2011 em termos ajustados (painel direito do Gráfico 1). A previsão para a FBCF deve, contudo, ser interpretada com alguma prudência tendo em conta que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do previsto.¹⁵

Quanto às “outras despesas de capital”, está previsto um aumento de 755 M€ (que deverá mais do que compensar a redução de 619 M€ estimada para o corrente ano), para o qual contribuirão sobretudo o aumento das transferências a efetuar ao abrigo do PRR (em 697 M€) e o efeito *one-off* decorrente de decisões judiciais (285 M€). Em sentido contrário, o MF prevê que, após o pagamento de 317 M€ ao Novo Banco efetuado em junho passado,¹⁶ não haja lugar a qualquer desembolso para aquela instituição bancária no próximo ano. Relativamente à TAP, o apoio financeiro previsto

¹² Recorde-se que a Lei do OE/2021 (artigo 171.º) estabeleceu a possibilidade de antecipação de fundos europeus no âmbito do PRR e do REACT-EU, tendo os respetivos procedimentos sido definidos através da Portaria n.º 48/2021, de 4 de março.

¹³ Cálculo efetuado expurgando as despesas no âmbito do PRR: 3203 M€ na previsão de despesa para 2022 e 615 M€ na estimativa para 2021.

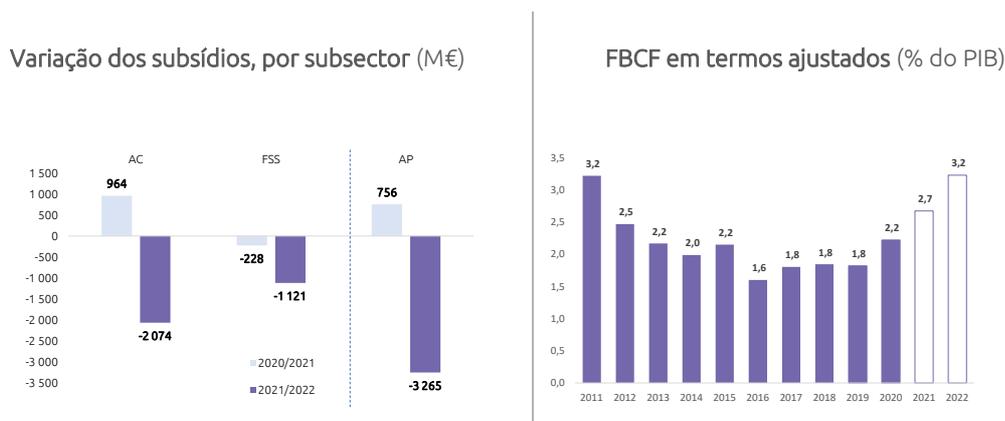
¹⁴ A POE/2022 aponta para que a despesa de capital a efetuar ao abrigo do PRR ascenda a 2070 M€ em 2022. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, a despesa de capital ao abrigo do PRR estimada para 2021 é de 479 M€.

¹⁵ A nova estimativa do MF para 2021 aponta para que a FBCF fique 351 M€ abaixo do previsto na POE/2021. Entre 2015 e 2020, a FBCF registou um desvio médio de 651 M€ face à previsão inicial do MF.

¹⁶ O valor apurado pelo Fundo de Resolução para efeitos de pagamento ao Novo Banco no corrente ano foi de 429 M€ (inferior ao limite máximo de 475 M€ autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2021, de 27 de maio), mas permanece ainda em análise o pagamento de 112 M€.

para 2022 (990 M€) deverá ser praticamente igual ao estimado para o corrente ano (998 M€).¹⁷

Gráfico 1 – Evolução da despesa com subsídios e com FBCF



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. Nota: AC – Administração Central; FSS – Fundos de Segurança Social; AP – Administrações Públicas; o gráfico da esquerda não inclui o subsector da administração regional e local porque as variações são pouco expressivas (+20 M€ face a 2020 e -69 M€ face a 2021); no gráfico da direita, os valores estão expurgados de medidas *one-off* e as barras sem preenchimento correspondem à estimativa do MF para 2021 e à previsão para 2022, ambas incluídas na POE/2022.

O MF estima que a despesa corrente primária aumente 6,0% em 2021 e diminua 0,4% em 2022. De acordo com a POE/2022, este agregado registará uma diminuição de 363 M€ no próximo ano, fortemente influenciada pela eliminação da maior parte das medidas COVID-19. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, essa eliminação implicará uma redução da despesa corrente primária de 5037 M€ face a 2021, dos quais 3358 M€ nos subsídios. Consequentemente a despesa com subsídios deverá diminuir 3265 M€, após um aumento de 756 M€ estimado para 2021 (painel esquerdo do Gráfico 1).¹⁸ Todas as restantes rubricas de despesa corrente primária deverão registar um aumento face a 2021 que, em termos globais, será de 2902 M€, mas insuficiente para compensar a redução prevista na despesa com subsídios.

As prestações sociais e as despesas com pessoal representam quase dois terços da despesa pública prevista para 2022. O crescimento da despesa com prestações sociais deverá desacelerar de 4,0% em 2021 para 1,5% em 2022. Caso essa previsão do MF se concretize, as prestações sociais atingirão 42 558 M€ em 2022, mais 647 M€ do que em

¹⁷ Até à presente data foi concedida à TAP uma compensação por danos COVID-19 referentes ao período de março a junho de 2020, no valor de 462 M€, atribuída sob a forma de capital. De acordo com o MF, foram recentemente submetidas à Comissão Europeia duas notificações adicionais para compensação por danos COVID-19: uma referente ao 2.º semestre de 2020 e outra referente ao 1.º semestre de 2021.

¹⁸ A nova estimativa do MF para 2021 aponta para que a despesa com subsídios fique 2559 M€ acima do valor previsto na POE/2021 (não é possível comparar com o valor aprovado porque o MF não disponibilizou a conta das AP em contabilidade nacional, aprovada pela Assembleia da República após a discussão na generalidade e na especialidade). Este elevado desvio de execução estará em grande parte relacionado com o inesperado contexto de confinamento no 1.º trimestre de 2021, mais severo e duradouro do que os anteriores.

2021.¹⁹ Trata-se de um acréscimo substancialmente inferior ao estimado para o corrente ano (+1594 M€) e ao aumento médio registado entre 2018 e 2020 (de 1435 M€), como se observa no painel esquerdo do Gráfico 2. Para esse menor crescimento contribuirá a eliminação da maior parte das medidas de apoio adotadas no contexto da pandemia (que deverá implicar uma redução da despesa em 440 M€) e a diminuição da despesa com o “subsídio de desemprego e apoio ao emprego” (-109 M€). Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá diminuir 1,0 p.p. face a 2021.

Quanto às despesas com pessoal, deverão atingir 25 782 M€ no próximo ano²⁰ e registar um aumento de 779 M€, semelhante ao verificado em 2020, mas inferior ao estimado para o corrente ano (painel direito do Gráfico 2).²¹ O aumento previsto para 2022 é justificado sobretudo pelas medidas referidas na Secção 2.2, salientando-se o impacto orçamental decorrente das progressões e promoções (+251 M€) e da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP (+225 M€). Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal deverão diminuir 0,4 p.p. face a 2021.

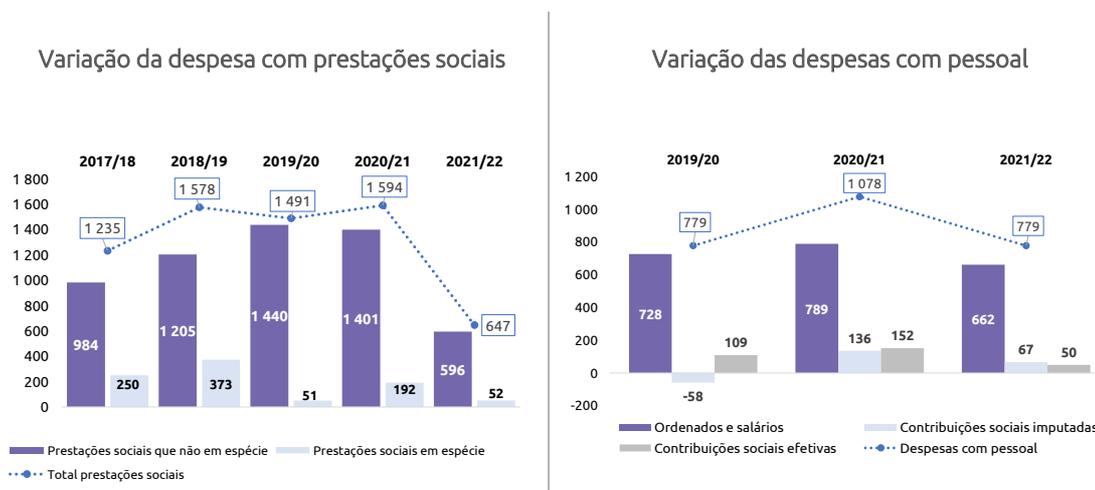
Em conjunto, as rubricas de despesas com pessoal e de prestações sociais deverão totalizar 68 339 M€ em 2022, o equivalente a 64,6% da despesa pública prevista. Estando a despesa pública influenciada pelo impacto de medidas de emergência, de medidas *one-off* e de despesas ao abrigo do PRR, o CFP efetuou na Caixa 3 um exercício em que, excluindo o efeito desses impactos, compara a despesa primária prevista para 2022 com a executada no ano anterior à pandemia. Conclui-se que o peso conjunto destas duas rubricas com elevado grau de rigidez deverá aumentar 1,3 p.p. do PIB face a 2019.

¹⁹ O aumento da despesa com prestações sociais previsto para 2022 decorrerá das medidas de política orçamental elencadas na Secção 2.2., destacando-se sobretudo o impacto resultante do efeito composição na Segurança Social e na CGA (+457 M€) e da atualização regular e extraordinária das pensões (+224 M€).

²⁰ Na ótica da contabilidade orçamental pública, a rubrica de despesas com pessoal inclui uma parte (200 M€) da dotação destinada a cobrir despesas imprevistas da pandemia, desconhecendo-se se em contas nacionais esse montante também foi considerado nesta rubrica. Recorde-se que no OE/2021 a previsão em contabilidade nacional incluiu 250 M€ relativos a essa dotação centralizada no MF, valor que até ao final de setembro ainda não tinha sido executado.

²¹ A estimativa do MF para 2021, incluída na POE/2022, aponta para que as despesas com pessoal fiquem 394 M€ acima do previsto na POE/2021.

Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

O crescimento previsto para o consumo intermédio (de 6,2%) também será impulsionado pelo PRR. O MF prevê que o consumo intermédio atinja 13 076 M€ em 2022, valor que reflete um aumento anual de 767 M€, dos quais 529 M€ na administração central. Trata-se de um crescimento superior ao estimado para o corrente ano (+993 M€)²² e para o qual contribuirão maioritariamente as iniciativas associadas ao PRR (+585 M€).²³

Os encargos com juros deverão diminuir pelo oitavo ano consecutivo. De acordo com o MF, a despesa com juros deverá totalizar 5108 M€ em 2022, menos 294 M€ face ao valor estimado para o corrente ano. Caso esta previsão se concretize, será o oitavo ano consecutivo em que esta despesa registará uma diminuição, tanto em termos absolutos (a redução acumulada entre 2015 e 2022 será de 3,3 mil M€), como em percentagem do PIB (o rácio deverá baixar 0,3 p.p. em 2022, atingindo 2,3% do PIB, o valor mais baixo da série estatística do INE).

O valor total das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças deverá diminuir no próximo ano. De acordo com a POE/2022, as dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais totalizam 1405 M€, um valor equivalente a 0,6% do PIB. Como se observa no quadro abaixo, esse montante representa uma redução de 205 M€ face ao total aprovado para o corrente ano, justificada sobretudo pela descontinuação do programa IVAucher. A diminuição da dotação para fazer face a despesas imprevistas da pandemia (-100 M€) será praticamente compensada pelos aumentos da dotação provisional (+50 M€) e da reserva orçamental (+40 M€).²⁴

²² De acordo com a nova estimativa do MF para 2021, o consumo intermédio deverá ficar 337 M€ acima do previsto na POE/2021.

²³ No OE/2021 tinha sido incluída na previsão do consumo intermédio uma parcela (150 M€) relativa à dotação para despesas imprevistas da pandemia, desconhecendo-se se o mesmo terá ocorrido no âmbito da POE/2022.

²⁴ De acordo com a Circular da DGO n.º 1404, de 2 de agosto de 2021, a reserva orçamental para 2022 corresponde genericamente a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de cada uma das entidades da administração central, estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

Quadro 10 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais

| Designação | OE/2021 | POE/2022 | Variação |
|---------------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| Dotação provisional | 500 | 550 | 50 |
| Reserva orçamental | 360 | 400 | 40 |
| Contrapartida pública nacional global | 50 | 50 | 0 |
| Despesas imprevistas da pandemia | 500 | 400 | -100 |
| IVAucher | 200 | | -200 |
| Orçamento participativo | | 5 | 5 |
| Total | 1 610 | 1 405 | -205 |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: * o quadro não inclui a dotação destinada à regularização de passivos (170 M€, tanto no OE/2021 como na POE/2022) porque não tem impacto no saldo em contabilidade nacional; também não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (520 M€ no OE/2021 e na POE/2022) porque constitui despesa não efetiva, ou seja, não tem impacto no saldo orçamental.

Ao contrário do procedimento habitual, o MF não efetuou qualquer abatimento na despesa prevista para 2022 em contas nacionais. Esse abatimento tem sido habitualmente efetuado pelo MF na previsão de despesa da administração central em contabilidade nacional. De acordo com informação prestada pelo MF em anos anteriores, o abatimento refletia a expectativa de não utilização da totalidade das dotações orçamentais de despesa resultantes de “procedimentos legais e normalizados relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal”. O relatório da POE/2022 não faz qualquer referência a esse abatimento, tendo o CFP verificado que a estimativa em contas nacionais para 2022 parte de um saldo em contabilidade orçamental pública exatamente igual ao que se apura por diferença entre os totais de receita e de despesa da administração central, constantes nos “mapas da lei” (que são submetidos à aprovação da Assembleia da República e que, no caso das despesas, representam tetos máximos, não podendo estar afetados por abatimentos).²⁵ Isso mesmo foi confirmado posteriormente pelo MF.²⁶

A previsão da despesa pública para 2022 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, salientando-se os seguintes:

- i) A incerteza que subsiste sobre a situação pandémica não permite excluir a possibilidade de que o impacto de medidas COVID-19 venha a ser mais elevado do que o previsto. Essa hipótese é admitida na própria Proposta de Lei do OE/2022 (n.º 21 do artigo 8.º), que autoriza o Governo a *“proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial destinadas ao financiamento de medidas excecionais adotadas pela República Portuguesa decorrentes da situação da pandemia da doença COVID-19 entre os diversos programas orçamentais, como ainda financiadas pela dotação centralizada no Ministério das Finanças para despesas relacionadas com as consequências da pandemia da doença COVID-19”*;

²⁵ No relatório da POE/2021 o MF referiu, em nota ao «Quadro 3.4. – Passagem de saldos de contabilidade pública a contabilidade nacional», que o saldo da administração central em contabilidade nacional partia dos limites máximos de despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que incluía um diferencial face ao apresentado na conta das AP em contabilidade pública.

²⁶ Questionado pelo CFP, o MF esclareceu que “não foram considerados valores diferentes entre a despesa autorizada nos mapas da Lei subjacente à proposta de OE2022 e os evidenciados no quadro de passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional”.

- ii) O risco de que o apoio financeiro à TAP possa vir a ser superior ao previsto na POE/2022 em contas nacionais, caso venham a ser impostas novas restrições à circulação;
- iii) O risco de que seja necessário proceder a transferências adicionais para o Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, para além dos 3293 M€ pagos até à presente data. A POE/2022 não considera qualquer transferência adicional, mas atendendo que o limite máximo autorizado no âmbito do referido Acordo é de 3890 M€, o Novo Banco poderá ainda solicitar um montante até 597 M€;
- iv) O risco de que as poupanças e ganhos de eficiência a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa não atinjam o valor previsto (237 M€);
- vi) O risco de que pedidos de reposição do equilíbrio financeiro e ações arbitrais submetidas pelos parceiros privados no âmbito de projetos de PPP impliquem uma despesa superior à considerada na POE/2022;
- vii) O risco de que as despesas a efetuar ao abrigo do PRR não se concretizem de acordo com os montantes previstos na POE/2022;
- viii) O risco decorrente da ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica, nomeadamente linhas de crédito a empresas;
- ix) O risco resultante das moratórias de crédito concedidas pelos Bancos aos agentes económicos, pois a eventual incapacidade de solvência dos compromissos por parte desses agentes poderá implicar perdas para o sistema financeiro português para além do montante já por este provisionado e, no limite, obrigar à intervenção do Estado através de apoios financeiros.

Caixa 3 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia

A comparação da despesa pública prevista para 2022 com a despesa estimada para 2021 está fortemente influenciada pelo pressuposto assumido pelo MF de que a maior parte das medidas COVID serão eliminadas no próximo ano. Com o objetivo de melhor avaliar a evolução prevista para a despesa, apresenta-se nesta Caixa uma comparação da previsão para 2022 da despesa primária (sem a despesa com juros, que no curto prazo não é diretamente controlável pelo Governo) com o executado no ano pré-pandemia (2019). De modo a tornar comparáveis esses dois referenciais, foi expurgado em 2019 o impacto de medidas *one-off* e foi excluído em 2022 o impacto previsto de despesas ao abrigo do PRR, medidas *one-off* e o que a POE/2022 designa por “medidas de emergência” (medidas COVID-19 e apoio financeiro à TAP e à SATA).

Ajustada dos efeitos acima referidos, a despesa primária das AP deverá passar de 83 312 M€ em 2019 para 95 518 M€ em 2022, o que corresponde a um aumento de 12 206 M€ (+14,7%) em três anos. Mais de dois terços desse acréscimo deverá ser justificado pela despesa corrente primária (+8781 M€), particularmente pelas despesas com elevado grau de rigidez, como é o caso das prestações sociais (+3732 M€) e das despesas com pessoal (+2630 M€). Esta tendência implica um aumento das pressões orçamentais sobre a despesa nos próximos anos. Quanto à despesa de capital (ajustada dos referidos efeitos), deverá registar um acréscimo de 3425 M€ entre 2019 e 2022, dos quais 2218 M€ na FBCF.

Quadro 11 – Despesa primária ajustada de one-offs, PRR e “medidas de emergência” *

| | 2019 | 2022 P | Variação 2022/2019 | | |
|----------------------------|---------------|---------------|--------------------|-------------|------------|
| | M€ | | M€ | % | p.p. PIB |
| Despesa primária | 83 312 | 95 518 | 12 206 | 14,7 | 3,4 |
| Despesa corrente primária | 78 587 | 87 368 | 8 781 | 11,2 | 2,0 |
| Consumo intermédio | 11 026 | 11 994 | 968 | 8,8 | 0,2 |
| Despesas com pessoal | 23 147 | 25 776 | 2 630 | 11,4 | 0,6 |
| Prestações sociais | 38 826 | 42 558 | 3 732 | 9,6 | 0,7 |
| Subsídios | 919 | 1 076 | 157 | 17,0 | 0,0 |
| Outras despesas correntes | 4 670 | 5 964 | 1 294 | 27,7 | 0,5 |
| Despesas de capital | 4 725 | 8 150 | 3 425 | 72,5 | 1,4 |
| FBCF | 3 904 | 6 123 | 2 218 | 56,8 | 0,9 |
| Outras despesas de capital | 821 | 2 027 | 1 207 | 147,1 | 0,5 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | |
| PIB nominal | 214 375 | 226 236 | 11 862 | 5,5 | |
| PIB em volume | 203 855 | 206 475 | 2 621 | 1,3 | |
| Deflator implícito do PIB | 1,0516 | 1,0957 | | 4,2 | |

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: * excluindo no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* (1368 M€) excluindo no ano de 2022: despesas ao abrigo do PRR (3203 M€), medidas *one-off* (404 M€) e “medidas de emergência” (1520 M€, respeitantes a medidas COVID-19 no valor de 400 M€ e a apoios financeiros a conceder à TAP e à SATA, respetivamente nos montantes de 990 M€ e de 130 M€).

Em percentagem do PIB, o peso da despesa primária ajustada daqueles efeitos deverá passar de 38,9% em 2019 para 42,2% em 2022. Trata-se de um aumento de 3,4 p.p. do PIB, dos quais 2 p.p. na despesa corrente primária e 1,4 p.p. na despesa de capital. No âmbito da despesa corrente primária destacam-se novamente as rubricas de despesas com pessoal e de prestações sociais, cujo peso no PIB deverá aumentar 0,6 p.p. e 0,7 p.p., respetivamente. Note-se que, entre 2019 e 2022, o crescimento da despesa corrente primária ajustada dos referidos efeitos (11,2%) deverá ser o dobro do crescimento do PIB nominal (5,5%).



3. ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

Para a análise apresentada no presente capítulo deve ter-se em conta que o saldo estrutural calculado assenta na classificação das medidas one-off segundo os critérios de análise do Conselho das Finanças Públicas²⁷, podendo diferir das consideradas pelo MF e pela Comissão Europeia (CE). Relativamente ao cálculo das componentes cíclicas, o CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pela CE, sendo o hiato do produto, o subjacente à previsão macroeconómica do Governo, o qual foi recalculado com base na metodologia comum da CE (utilização do programa CONV mais recente aplicado às projeções constantes na POE/2022). Assim, neste relatório, as conclusões sobre a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental apresentada pelo MF na Proposta do Orçamento do Estado para 2022, poderão ser distintas das apresentadas naquele documento de programação orçamental.

3.1 Saldos orçamentais

A POE/2022 tem como ponto de partida para a previsão orçamental do próximo ano, uma estimativa de défice em 2021 (4,3% do PIB) menos desfavorável do que a apresentada em abril no PE/2021. Este valor situa-se 0,2 p.p. do PIB abaixo do avançado naquele documento de programação orçamental que apontava para um défice orçamental de 4,5% do PIB, superior ao previsto no OE/2021 (4,3% do PIB). A nova estimativa do MF para o saldo em 2021 reflete uma melhoria na previsão de recuperação económica antecipada em abril com impacto positivo sobre a evolução da receita fiscal e contributiva, uma vez que a despesa já se encontrava influenciada pelos apoios às empresas e às famílias, em consequência dos desenvolvimentos da crise pandémica que levaram o Governo a decretar um novo período de confinamento no 1.º trimestre de 2021. Adicionalmente, esta estimativa para 2021 incorpora um impacto favorável de medidas *one-off* no saldo de 0,3 p.p. do PIB, justificada maioritariamente pelo reembolso da margem *pre-paid* no montante de 1114 M€ (0,6% do PIB). Em 2021, a estimativa para o défice orçamental expurgado de medidas *one-off* é de 4,7% do PIB.

Para 2022, a proposta de orçamento retoma a estratégia de consolidação assente na redução da despesa em percentagem do PIB, cuja redução é essencialmente explicada pela dissipação do impacto de medidas *one-off*, como o apoio financeiro ao sistema bancário e os apoios concedidos ao sector da aviação, que conjugados com a reversão das medidas de resposta orçamental à crise pandémica e a melhoria das condições

²⁷ A classificação de medidas *one-off* do CFP baseia-se nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia "Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures", [Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65.](#)

económicas explicam a diminuição do défice orçamental. O MF prevê uma diminuição do défice orçamental em 2022, devendo atingir 3,2% do PIB, o que representa uma redução de 1,2 p.p. do PIB face ao ano anterior. Esta redução reflete as diminuições esperadas para a despesa em 2,4 p.p. do PIB e para a receita total em 1,2 p.p. do PIB.

Apesar da previsão de redução do défice orçamental apontada para 2022 face ao ano anterior, este deverá situar-se ainda acima do limite de referência dos 3% definido no TFUE²⁸. No entanto, recorde-se que a [20 de julho de 2020](#) o Conselho da União Europeia recomendou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)²⁹. Esta permite que em períodos de recessão económica grave, que afete a área do euro ou toda a União, os Estados-Membros possam ser autorizados a desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Assim, os Estados-Membros puderam desviar-se temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, permitindo uma resposta mais eficaz e rápida à pandemia causada pelo SARS-Cov-2. A recomendação foi transversal a todos Estados-Membros, e considerou, ainda, no caso português, a orientação de que, “quando as condições económicas o permitirem”, Portugal deverá prosseguir “políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando ao mesmo tempo o investimento.”

Não ocorrendo uma revisão deste enquadramento orçamental europeu, uma vez afastada aquela cláusula de salvaguarda, tanto a persistência de um défice superior a 3% do PIB como um não cumprimento da regra (de redução) da dívida pública colocam o Estado-Membro na vertente corretiva do PEC sujeito à abertura de um Procedimento relativo aos défices excessivos (PDE).

Em 2022, o défice orçamental previsto em contas nacionais deverá ser inferior ao da ótica da contabilidade de caixa em 635 M€ (0,3 p.p. do PIB). O sinal positivo do total dos ajustamentos³⁰ em 2022 conduz a um apuramento do saldo em contas nacionais melhor do que o previsto na ótica de caixa. Este é explicado pelos ajustamentos relativos à especialização do exercício, que corrige os dados da ótica de caixa ao exercício em que ocorre o recebimento ou o pagamento. Este ajustamento é fundamentado pelos (i) ajustamentos temporais que o MF prevê para as Entidades

²⁸ De acordo com o estipulado no artigo 126.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) e respetivo Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

²⁹ A recomendação do Conselho é feita após a Comunicação da Comissão a 20 de março de 2020. De acordo com a opinião da Comissão a grave crise económica desencadeada pelo surto de COVID-19 justifica a ativação da cláusula de derrogação. A cláusula de derrogação de âmbito geral foi introduzida como parte da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2011 (“Six-Pack”). A crise económica e financeira revelou a necessidade de incorporar disposições específicas nas regras orçamentais da UE, de forma a permitir desvios temporários coordenados dos requisitos normais para todos os Estados-Membros, caso se deparem com uma situação de crise generalizada resultante de uma recessão económica severa na área do euro ou da União Europeia como um todo. A cláusula é estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica.

³⁰ A diferença prevista resulta da diferente ótica de registo subjacente a cada um dos sistemas contabilísticos. Trata-se de uma situação recorrente que mantém um afastamento da monitorização mensal das contas públicas obtidas a partir da ótica de caixa, daquele que resulta do apuramento em contabilidade nacional (ótica de acréscimo).

Públicas Reclassificadas (EPR) (3354 M€); (ii) pelo *accrual* dos juros (1077 M€); (iii) pelo pagamento de pensões implícito às transferências de fundos de pensões arrecadadas em anos passados não ser considerado despesa em contas nacionais (575 M€); e (iv) pelos ajustamentos temporais relativos a impostos e contribuições sociais (169 M€). Em sentido inverso concorrem, fundamentalmente, os ajustamentos relativos a injeções de capital e empréstimos (-4115 M€) e a neutralidade dos fundos europeus (-441 M€).

Quadro 12 – Indicadores orçamentais

| | Em % do PIB | | | Variação (p.p. PIB) | |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|
| | 2020 | POE/2022 | | POE/2022 | |
| | | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Saldo Primário | -2,9 | -1,8 | -0,9 | 1,2 | 0,9 |
| Saldo orçamental | -5,8 | -4,3 | -3,2 | 1,5 | 1,2 |
| Ajustado de medidas one-off | -5,2 | -4,7 | -3,0 | 0,5 | 1,7 |
| Ajustado do ciclo | -2,5 | -2,6 | -3,2 | -0,1 | -0,6 |
| Saldo estrutural | -1,8 | -2,9 | -3,0 | -1,1 | -0,1 |
| Primário estrutural | 1,1 | -0,3 | -0,8 | -1,4 | -0,4 |
| <i>por memória</i> | | | | | |
| medidas one-off | -0,7 | 0,3 | -0,2 | 1,0 | -0,5 |
| hiato do produto* | -6,2 | -3,3 | 0,1 | 3,0 | 3,4 |
| componente cíclica | -3,4 | -1,8 | 0,1 | 1,6 | 1,8 |
| juros | 2,9 | 2,6 | 2,3 | -0,3 | -0,3 |

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. Os desenvolvimentos cíclicos são estimados de acordo com a [metodologia comum](#) acordada na UE, parametrizada no programa CONV, disponibilizado juntamente com as previsões de primavera de 2021 da Comissão Europeia. As medidas *one-off* refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF na totalidade do período temporal apresentado. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

Sem o efeito de medidas *one-off*, a redução do défice orçamental prevista na POE/2022 é explicada sobretudo pela evolução económica favorável. O saldo orçamental ajustado destas medidas deverá registar uma melhoria de 1,7 p.p. do PIB. Para este resultado contribui a evolução positiva esperada na componente cíclica resultante do ciclo económico (1,8 p.p. do PIB) e em menor grau a redução dos encargos com juros previstos pelo MF (-0,3 p.p.). A identificação das medidas *one-off*³¹ e a determinação da componente cíclica são os elementos essenciais para o cálculo do saldo estrutural. Por definição, as medidas *one-off* não apresentam efeitos permanentes que afetem o saldo orçamental, sendo determinantes para o cálculo do esforço de consolidação orçamental em termos estruturais. O quadro seguinte identifica as medidas *one-off* consideradas pelo CFP e que coincidem com as apresentadas na previsão orçamental para 2021 e 2022 da POE/2022.

³¹ O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas *one-off* como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal.

Quadro 13 – Impacto das medidas one-off no saldo orçamental

| | Em milhões de euros | | Em % do PIB | |
|--|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Medidas one-off | 698 | -404 | 0,3 | -0,2 |
| Receita | 1 177 | | 0,6 | |
| Recuperação de garantia do BPP | 63 | | 0,0 | |
| Pre-paid Margins | 1 114 | | 0,5 | |
| Despesa | 479 | 404 | 0,2 | 0,2 |
| Recapitalização do Novo Banco | 317 | | 0,1 | |
| Ativos por impostos diferidos | 162 | 119 | 0,1 | 0,1 |
| Pagamentos extraor. por decisões judiciais | | 285 | | 0,1 |

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Do lado da receita apenas são esperadas medidas em 2021: (i) a recuperação do remanescente da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP) e cuja classificação como *one-off* assenta no facto da receita extraordinária a obter resultar da reversão de uma operação de apoio ao sistema financeiro que em 2010 afetou negativamente o saldo das AP; e (ii) a devolução da comissão paga num dos dois empréstimos concedidos pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira, denominada como *pre-paid margin* (Quadro 13). No que respeita à despesa foram consideradas medidas com impacto em 2021 e 2022, concretamente: (i) o aumento de capital no Novo Banco (recapitalização)³², com impacto apenas em 2021; (ii) ativos por impostos diferidos; e (iii) o pagamento extraordinário por decisões judiciais, com impacto apenas em 2022.

Na presente análise da POE/2022, o CFP optou por manter a decisão adotada pela Comissão Europeia na avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020, tal como efetuado no relatório sobre a Análise da POE/2021. Assim, mantém a opção de não classificar como medidas *one-off* as medidas tomadas em resposta à pandemia COVID-19, dadas as circunstâncias específicas e a grande incerteza em torno de sua possível persistência. Portanto, estas medidas não são excluídas da estimativa do saldo estrutural. No entanto, a classificação das medidas por parte do CFP poderá ser objeto de revisão caso haja informação adicional que coloque em causa a presente avaliação.

De acordo com as previsões do MF, em 2022 o saldo estrutural recalculado³³ subjacente à POE/2022 encontra-se ainda distante de uma posição orçamental compatível com a convergência ao objetivo de médio prazo (OMP) de um saldo estrutural equilibrado. Os cálculos do CFP apontam para que o saldo estrutural se situe em -3% do PIB em 2022,

³² O aumento de capital no Novo Banco por ativação do mecanismo de capital contingente foi acordado no âmbito do processo de alienação daquela instituição financeira. O CFP considerou o impacto de 317 M€ no que respeita ao montante da recapitalização do Novo Banco para 2021, ou seja, o mesmo valor que o identificado pelo Ministério das Finanças nos elementos informativos e complementares subjacentes à POE/2022. Para 2022 não é identificado nenhum montante relativo às necessidades de financiamento do Fundo de Resolução.

³³ O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e temporárias segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a metodologia comum acordada na UE, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2022.

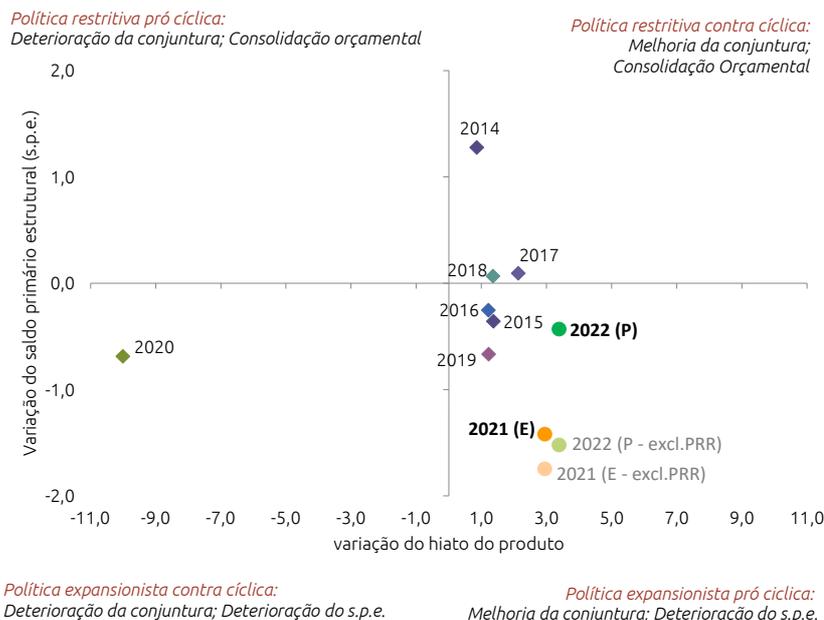
tendo este resultado subjacente uma deterioração de 0,1 p.p. do PIB face ao ano de 2021 (Quadro 12). Contudo, a estimativa para o saldo estrutural bem como a sua variação ao longo do período de análise é sensível ao cálculo do hiato do produto: com base na estimativa constante da POE/2022 verifica-se uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB do saldo estrutural em 2022 que contrasta com a deterioração que se obtém recalculando o hiato do produto seguindo a metodologia comum.³⁴ A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC suspende a regra de convergência para o Objetivo de Médio Prazo, pressupondo, no entanto, que a sustentabilidade orçamental não seja colocada em causa, uma vez que se trata de desvios temporários dos requisitos orçamentais.

3.2 Postura da política orçamental

A postura da política orçamental deverá ser expansionista pró cíclica em 2021 e 2022. A sua determinação é medida pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, conjugada com a variação do hiato do produto. Em 2021, o prolongamento das medidas de apoio excecional à economia e ao emprego e de combate e prevenção à evolução da pandemia explicam a deterioração significativa do saldo primário estrutural (-1,4 p.p.), num enquadramento em que o MF estima uma melhoria das condições económicas, mas ainda numa conjuntura desfavorável com o PIB abaixo do produto potencial (output gap negativo). Em 2022, de acordo com os valores obtidos através do recálculo efetuado pelo CFP para o saldo estrutural, é esperada uma deterioração do saldo primário estrutural (-0,4 p.p. do PIB), num contexto conjuntural onde, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2022, dever-se-á verificar uma melhoria da conjuntura macroeconómica (melhoria do hiato do produto em 0,1 p.p. do PIB potencial).

³⁴ Usando os valores publicados no Projeto de Plano Orçamental subjacente à POE/2022, a trajetória para o saldo estrutural seria diferente apresentando uma evolução do saldo estrutural de -2,7% do PIB em 2021 para -2,5% em 2022, o que corresponde a uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB e que compara com a deterioração de 0,1 p.p. calculada pelo CFP. Esta diferença de 0,3 p.p. é explicada pela componente cíclica que afeta os dois anos da previsão, cujo cálculo resulta de um hiato do produto menor do que o recalculado pelo CFP com base na metodologia comum da CE (aplicando o programa CONV às projeções económicas da POE/2022). Este recálculo afeta a componente cíclica do saldo orçamental, o que implica uma componente cíclica do MF "mais negativa" e consequentemente um saldo estrutural maior (ou seja, um défice estrutural menor) do que o obtido pelo CFP para estes dois anos.

Gráfico 3 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2022]



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. E- Estimativa, P – Previsão. Os pontos 2021 (E- excl.PRR) e 2022 (P-excl.PRR) referem-se ao exercício de anulação na receita da entrada de fundos correspondentes ao mecanismo MRR, ilustrando o impacto sobre o saldo primário estrutural caso os montantes previstos para o investimento fossem financiados pelo Orçamento do Estado.

Devido ao PRR, o impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica é superior à deterioração do saldo primário estrutural. Tal como referido pelo CFP na análise ao OE/2021 e confirmado, mais tarde, pela Comissão Europeia, na página 14 da Comunicação [COM\(2021\) 105](#), “as despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida.” Não sendo essa despesa adicional financiada por impostos ou outra receita gerada no território económico, mas por transferências do exterior refletidas na receita de capital das AP, a variação do saldo primário estrutural subestima o estímulo dado à economia. Consequentemente, a leitura da variação do saldo primário estrutural enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária é assim também afetada. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo a variação do saldo primário estrutural em 2022 passaria a apresentar uma deterioração de 1,5 p.p. do PIB em vez de uma deterioração de 0,4 p.p. do PIB (representado a cinzento no gráfico), o que permite concluir que nesse ano o funcionamento do MRR permite imprimir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.

3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO), introduziu o quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) o qual veio, a partir de abril de 2020, substituir o anterior quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). Este novo modelo de quadro plurianual estabelece um limite da despesa total, e por missão de base orgânica, para o ano em curso e os quatro anos seguintes, para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Estes limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O QPDP inclui ainda projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento. Neste seguimento, a [Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro](#), relativa às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2021-2023, incluiu a aprovação de um QPDP para os anos de 2020 a 2024.³⁵

O regime previsto no artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP tem, no entanto, a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, sendo similar ao da LEO, difere quanto à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela Assembleia da República, prevendo ainda a apresentação, a título meramente indicativo, do saldo estrutural.

De notar que, nos termos da LEO, a aprovação da Lei das GOP integra-se na primeira fase do processo orçamental (cf. artigo 34.º da LEO), antes da elaboração da proposta de Lei do OE, encontrando-se o limite da despesa total subordinado à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade. De acordo com este preceito, o Governo apresenta à Assembleia da República (A.R.), a proposta de Lei das GOP até ao dia 15 de abril do ano anterior ao período a que respeita, a qual inclui precisamente o QPDP. Esta Lei deve ser aprovada pela A.R. no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação (n.º 3). Tal não sucedeu: à data da submissão da POE/2022 à Assembleia da República, encontrava-se ainda por aprovar a Lei das GOP para o período de 2021 a 2025.³⁶ Neste seguimento, o Relatório da POE/2022 considera um projeto de atualização do QPDP para o período de 2021-2025.³⁷

O limite de despesa para 2022 considerado no QPDP mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (-3,2% do PIB). No entanto, a coerência entre estes dois referenciais continua a não ser explicitada no Relatório que acompanha a POE, como se imporia, ainda que esta possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP e apresentado no Quadro 14. Recorde-se que o QPDP é definido na ótica da contabilidade pública, correspondendo os limites estabelecidos quer para 2022 (304,8 mil M€) quer para os anos seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes integram quer a despesa dita efetiva na ótica da contabilidade pública,

³⁵ Para mais detalhes quanto ao QPDP aprovado pode ser consultado o Relatório do CFP relativo à [Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 \(POE/2021\)](#), sendo de referir que não existiram alterações entre o QPDP que consta da proposta de lei das GOP, apresentada em conjunto com a POE/2021, e o quadro aprovado.

³⁶ A [Proposta de Lei n.º 86/XIV/2, de 15 de abril de 2021](#), relativa às GOP para 2021-2015, inclui um QPDP para estes anos que corresponde ao projeto de atualização deste quadro plurianual subjacente ao Programa de Estabilidade para 2021-25. A apreciação deste projeto de atualização consta do ponto 4 do Relatório do CFP relativo à [Análise do Programa de Estabilidade 2021-2025](#).

³⁷ Refira-se que para 2021 o QPDP apresentado considera um défice de 480 M€, o que deve constituir um lapso, tendo em conta a natureza deste quadro. Esta situação poderá ter decorrido da consideração dos limites do QPDP aprovado quanto à despesa, acrescido do reforço quanto ao programa Cultura (+6,8 M€), enquanto a projeção da receita para 2021 é igual à do projeto de atualização do QPDP subjacente ao PE 2021/25 (inferior em 473,3 M€ à receita total do QPDP aprovado).

como a prevista realizar com ativos e passivos financeiros.³⁸ Este limite integra também despesa respeitante quer a fluxos entre entidades da AC quer entre a AC e SS. Para 2022, retirando os fluxos intra-sectoriais (90,0 mil M€), obtém-se a despesa consolidada na ótica de cada um dos dois subsectores. Excluindo deste subtotal a despesa com ativos e passivos financeiros (consolidados, 104,4 mil M€) é possível obter a despesa efetiva de cada subsector, cuja soma ascende a 110,4 mil M€, imputando-se a esta as eventuais diferenças na conciliação. Desta soma, há que retirar os fluxos intersectoriais entre AC e SS, obtendo-se assim a despesa efetiva consolidada da AC e SS (98,6 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo deste subsector, que corresponde a um défice de 7,6 mil M€. A soma deste último valor com o saldo previsto para as Administrações Regionais e Locais (-214 M€) resulta no saldo total das AP em 2022 na ótica da contabilidade pública (-7769M€). Para o apuramento deste saldo na ótica da contabilidade nacional (-7134M€) é considerada a previsão do impacto dos ajustamentos de passagem para esta ótica, num total de 635 M€.

No projeto de atualização do QPDP consta a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2022, ainda que não seja explicitada a ligação deste com o limite de despesa para o ano. Para 2022 o MF aponta um défice estrutural de 2,5% do PIB. Na continuidade do exercício anterior, é possível demonstrar aritmeticamente esta relação, considerando os pressupostos adotados pelo MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas.³⁹ De acordo com o MF, as medidas *one-off* prejudicam residualmente o saldo em 2022, ao contrário do impacto positivo estimado para 2021. Deste modo, obtém-se um saldo ajustado correspondente a -3,0% do PIB cuja passagem para o saldo estrutural consiste, em termos simplificados, em retirar a componente que decorre do ciclo económico, prevendo o MF que esta ainda seja negativa em 2022 (-0,5% do PIB potencial, o que compara com o estimado pelo MF para 2021, de -2,0%).⁴⁰

O limite de despesa da Administração Central (AC) e Segurança Social (SS) previsto para 2022 supera em mais de 12% o valor de 2021 nestes dois subsectores, contribuindo para metade deste aumento o programa “Gestão da Dívida Pública”.⁴¹ O limite da despesa total da AC e SS para 2022 é superior em cerca de 33,3 mil M€ ao de 2021. Para esta variação contribui o aumento em 16,7 mil M€ do programa relativo à gestão da dívida pública, decorrente de um maior volume de amortizações previsto para 2022.⁴²

³⁸ Conforme [Glossário do CFP](#), «O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”.(...)».

³⁹ Cf. Tabela 6 do ponto 4.2. dos elementos informativos e complementares à POE/2022.

⁴⁰ Neste sentido, o saldo é agravado pela posição em termos do ciclo económico, pelo que o saldo estrutural será mais favorável do que o saldo orçamental previsto para as AP.

⁴¹ Nos termos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental) na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, «(...) todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual». Assim, adota-se no texto, por simplificação, a expressão “programas” como equivalente a “missões de base orgânica”.

⁴² A despesa total consolidada do programa para 2022 é de 111,8 mil M€, o que inclui quer despesa efetiva (e.g. juros) quer não efetiva (incluindo operações com ativos e passivos financeiros, por exemplo amortizações). Já a despesa efetiva consolidada do programa é de 6,4 mil M€ em 2022, -235 M€ do que em 2021, e respeita na sua quase totalidade a juros da dívida pública.

Para a outra metade deste aumento contribui o aumento dos limites em todos os programas, exceto no do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social,⁴³ concentrando-se os maiores aumentos em programas das áreas social e económica (painel esquerdo do Gráfico 4). O maior aumento ocorre na SS (5,3 mil M€), apesar da diminuição prevista para a despesa efetiva do subsector na ótica da contabilidade pública, decorrente da previsão de uma maior despesa em 2022 com ativos financeiros, relacionada com operações do Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS).

Quadro 14 – Do limite de despesa no QPDP para 2022 ao saldo estrutural

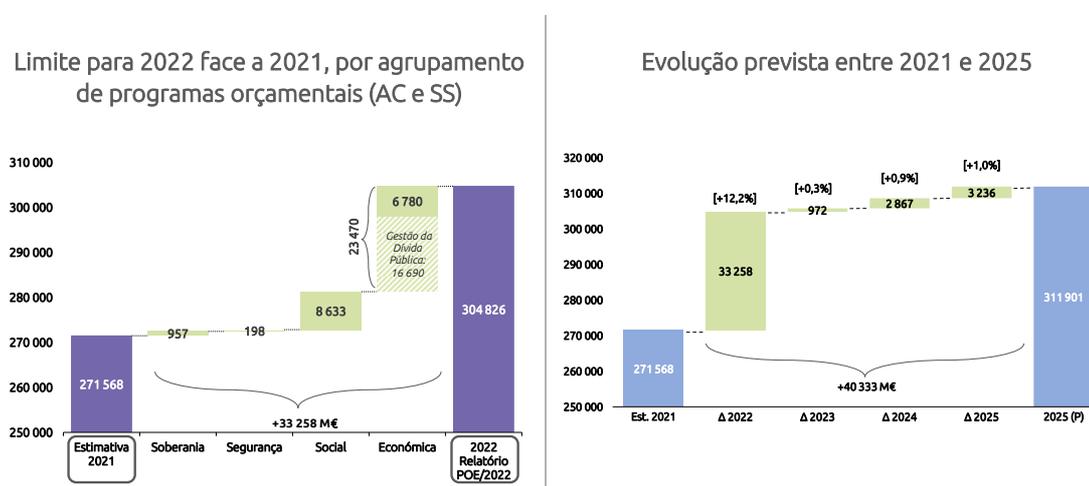
| | (milhões de euros) |
|---|--------------------|
| 1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP) | 304 826 |
| 1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central) | 246 385 |
| 1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social) | 58 442 |
| 2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector) | 90 048 |
| 2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central | 90 048 |
| 3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)] | 214 779 |
| 3.1 Despesa total consolidada da Administração Central | 156 337 |
| 3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social | 58 442 |
| 4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados | 104 362 |
| 4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central | 76 933 |
| 4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social | 27 429 |
| 5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva) | 3 |
| 6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)] | 110 419 |
| 6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central | 79 406 |
| 6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social | 31 013 |
| 7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social | 11 802 |
| 8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)] | 98 617 |
| 9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social | 91 062 |
| 9.1 Receita Fiscal | 47 453 |
| 9.2 Outra Receita Corrente | 39 939 |
| 9.3 Receita de Capital | 3 670 |
| 10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)] | -7 555 |
| 11. Saldo das Administrações Regional e Local | -214 |
| 12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)] | -7 769 |
| 13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional | 635 |
| 14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)] | -7 134 |
| 14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças | -404 |
| 15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)] | -6 730 |
| | (Em % do PIB) |
| 14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)] | -3,2 |
| 14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF) | -0,2 |
| 15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)] | -3,0 |
| 15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças | -0,9 |
| 15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial) | -0,5 |
| 16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)] | -2,5 |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: A aferição da compatibilidade entre o saldo em contas nacionais e o saldo estrutural apresentado neste quadro é efetuada tendo em conta os [elementos informativos e complementares à POE/2022](#), em concreto o Projeto de Plano Orçamental para 2022. O hiato do produto do MF utilizado para o cálculo das componentes cíclicas necessário à determinação do saldo estrutural difere do considerado no Quadro 12(ver ponto 3.1).

⁴³ De acordo com o Relatório da POE/2022, a redução neste programa da AC, do qual grande parte corresponde a transferências deste subsector para o da Segurança Social, está associada à previsão de um montante menos significativo em 2022 de encargos no âmbito de medidas COVID.

Na AC, cuja despesa, excluindo o programa “gestão da dívida pública”, aumenta 11,2 mil M€, os maiores acréscimos ocorrem nos Programas Economia, Saúde e Finanças (cerca de 2,3 mil M€ em cada um) e no do Ambiente e Ação Climática (1,0 mil M€). Para a variação do programa “Economia” contribui a despesa com ativos financeiros decorrente de instrumentos de apoio ao financiamento das empresas (mormente com o Fundo de Capitalização e Resiliência), a que acrescem apoios não reembolsáveis concedidos através do IAPMEI, financiados pelo PRR e fundos europeus. Na Saúde destaca-se o aumento das transferências para o SNS e no programa “Finanças” o aumento da despesa com ativos financeiros, onde se integra a dotação de capital de 1,8 mil M€ para a CP. No Ambiente contribuem as transferências correntes, sobretudo do Fundo Ambiental, bem como o investimento na remodelação e expansão das redes de metro e aquisição de material circulante.

Gráfico 4 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior; a variação em 2022 foi calculada face aos limites considerados pelo MF para 2021. (P) – Previsão. AC – Administração Central, SS – Segurança Social. Embora os limites por agrupamento de programas tenham deixado de existir no novo QPDP, considerou-se útil considerar estes grupos na análise, incluindo-se a SS na área “Social”. No gráfico do painel direito indica-se entre [] a taxa de variação anual do limite de despesa total.

O QPDP constante do Relatório da POE/2022 considera, a partir de 2022, e até 2025, sucessivos aumentos da despesa total da Administração Central e Segurança Social, com maior relevância em 2022. O aumento de 33,3 mil M€ em 2022 (+12%), compara com crescimentos a uma taxa menor nos restantes anos (de 0,3% em 2023 a 1% em 2025) – Gráfico 4. Não considerando a “Gestão da Dívida Pública, este aumento ocorreria a uma taxa menor em 2022 (9%), mas maior nos anos seguintes (de 0,7% em 2023 a 1,9% em 2025). Esta evolução resulta da generalidade dos restantes programas da AC registar aumentos a partir de 2023. Quanto à SS, perspetiva-se uma diminuição da despesa em 2023, aumentando nos anos seguintes, ainda que o limite para 2025 seja inferior ao previsto para 2022. Recorde-se que a despesa inscrita no QPDP se refere à despesa total, incluindo operações com ativos e passivos financeiros. A apresentação complementar de informação em termos consolidados quanto a estes limites no QPDP

contribuiria para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.⁴⁴

Nos termos do projeto de atualização do QPDP subjacente à POE/2022, quase dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. Estas projeções da receita referem-se, de igual modo, à receita total, não consolidada, da AC e da SS, em consonância com a ótica de apresentação quanto à despesa.⁴⁵ Para além da receita fiscal, as receitas projetadas incluem a categoria de “Outras receitas”, com um peso superior a 30% de 2022 a 2025 incluindo quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços) quer não efetivas (venda de ativos ou recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos). O QPDP considera ainda que o peso do financiamento por fundos europeus passará de 2,6% em 2021 (6,9 mil M€) para 4,1% em 2022 (12,4 mil M€), atingindo um máximo de 4,3% em 2023 (13,2 mil M€), diminuindo para 3,9% em 2025 (12,1 mil M€). Este reforço dos fundos europeus no financiamento da despesa, nomeadamente por comparação ao QPDP aprovado, decorrerá da consideração de verbas do PRR.

Nos termos do QPDP, os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. Ainda que o quadro transitório aplicável admita a alteração destes limites pela Assembleia da República, as modificações dos limites de despesa deveriam ser justificadas em qualquer projeto de atualização do QPDP. Refira-se que, relativamente ao QPDP aprovado, as alterações decorrentes do QPDP que se encontra no Relatório da POE/2022 totalizam mais de 26,6 mil M€ em 2022 e de 22,9 mil M€ e 20,9 mil M€ nos dois anos seguintes, respetivamente. Por outro lado, continua a não ser possível efetuar qualquer apreciação da compatibilidade dos limites de despesa previstos pelo QPDP para além do ano a que respeita a proposta orçamental uma vez que o QPDP não inclui qualquer previsão do saldo orçamental para todo o período a que respeita, que permita sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados para os anos de 2023 a 2025.

Como já se tem referido, o QPDP proposto refere-se apenas a limites de despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental. Esta situação reflete a implementação (ainda) parcial da LEO, que tem sido marcada por vários atrasos, mantendo-se muitos dos processos que resultam do enquadramento contabilístico anterior, ainda que com adaptações. Torna-se assim relevante que conste do QPDP de forma mais explícita a ligação com os objetivos orçamentais que venham a constar do Programa de Estabilidade, pesem embora as dificuldades decorrentes da expressão destes documentos em óticas contabilísticas distintas.

⁴⁴ A título de exemplo, a despesa efetiva consolidada do programa Saúde, onde se incluem as transferências para o SNS, é, de acordo com o Quadro 5.50. do Relatório da POE/2022, de 13,5 mil M€, aumentando 978 M€ relativamente a 2021. Este montante compara com os 34,6 mil M€ inscritos no QPDP para este programa em 2022, mais 2293 M€ relativamente a 2021.

⁴⁵ Por exemplo, as receitas de impostos que o Estado transfere para a Segurança Social ao abrigo da respetiva lei de financiamento é contabilizada quer na receita da AC quer na da SS.

A falta de explicitação dos elementos que motivam a revisão do QPDP no Relatório da POE/2022, a que acresce a circunstância de não estar ainda aprovada a Lei das GOP para 2021-2025, da qual deveria constar o QPDP para o mesmo período, parece evidenciar que continua a prevalecer a lógica orçamental anual, em detrimento da perspectiva de médio e longo prazo. A aplicação do anterior QPPO mostrou ineficácia no sentido da responsabilização orçamental no médio e longo prazo, como demonstra a auditoria do Tribunal de Contas à implementação do QPPO de 2016 a 2019.⁴⁶ Como já se tem referido, a utilidade deste tipo de instrumentos como suporte da formulação e execução das políticas públicas numa perspectiva plurianual depende em larga medida do respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, ainda que atendendo a situações reconhecidamente excepcionais, sob pena do QPDP se tornar num mero exercício formal, subordinado à lógica orçamental puramente anual.

⁴⁶ Tribunal de Contas (2021), [Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programa Orçamental](#). O Tribunal de Contas concluiu que «(...) o QPPO cumpre apenas a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da administração central no médio prazo (...). A sua implementação consiste em revisões anuais aos valores fixados no início do processo, em função das previsões em sede do Orçamento do Estado o que, na prática, implica a respetiva subordinação ao tradicional ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte plurianual, sem ligação clara aos objetivos orçamentais e às prioridades de política pública.»

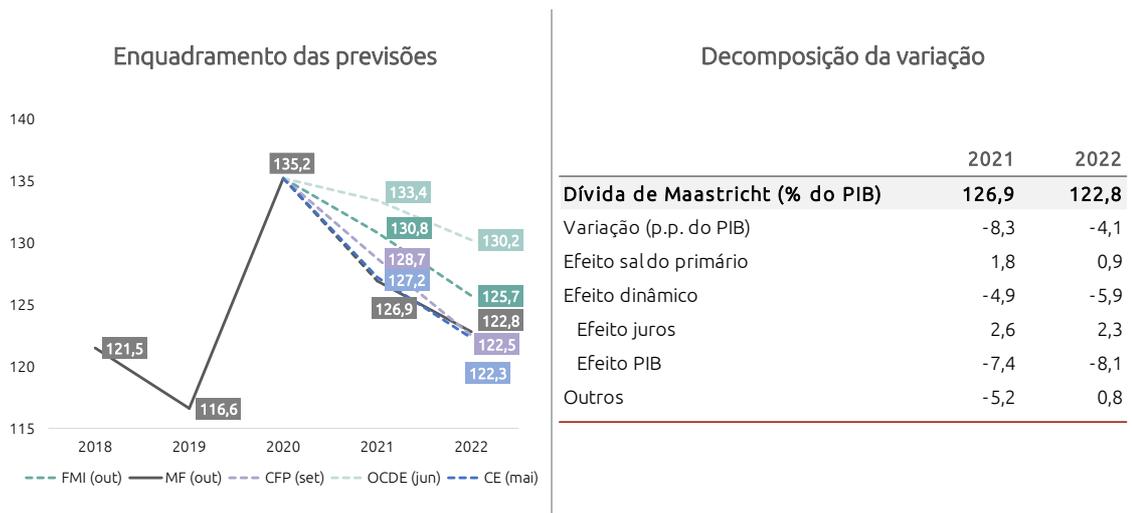


4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 Dinâmica da dívida

A POE/2022 prevê a continuação da diminuição do rácio da dívida, a um ritmo inferior ao estimado para 2021, passando de 126,9% do PIB para 122,8% do PIB. Este decréscimo de 4,1 p.p. do PIB é inteiramente explicado pelo efeito dinâmico (-5,9 p.p. do PIB), influenciado pela evolução favorável do efeito PIB (-8,1 p.p. do PIB), uma vez que é esperada uma inversão do contributo dado pelo ajustamento défice-dívida (+0,8 p.p. do PIB) e uma continuação do contributo do saldo primário para o aumento da dívida (+0,9 p.p. do PIB) (Gráfico 5, painel direito). Relativamente à estimativa da dívida pública para 2021, a POE/2022 antecipa um decréscimo de 8,3 p.p. do PIB, destacando-se para esta redução o contributo bastante expressivo dado pelo ajustamento défice-dívida favorável, (-5,2 p.p. do PIB), superior ao contributo do efeito dinâmico também favorável (-4,9 p.p. do PIB). Não foi possível, no entanto, obter junto do MF uma clarificação sobre os fatores que sustentam o comportamento favorável estimado para o ajustamento défice-dívida neste ano.

Gráfico 5 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: MF, CE, FMI e OCDE. Cálculos do CFP.

As previsões do MF para o rácio da dívida em 2022 encontram-se no intervalo de projecções mais recentes das instituições internacionais, partindo, no entanto, de uma base mais favorável. Para 2021 o MF antecipa que o rácio da dívida se situe em 126,9%, diminuindo 8,3 p.p. relativamente a 2020. Este valor encontra-se abaixo do limite inferior do intervalo das projecções de instituições internacionais (entre 127,2% e

133,4% do PIB), o que se deve, em grande parte, à expectativa do MF para o numerador do rácio, nomeadamente um menor montante de dívida nominal neste ano. (Gráfico 5, painel esquerdo). Para 2022 as instituições projetam uma diminuição da dívida em percentagem do PIB entre 3,2 p.p. e 5,1 p.p., enquadrando a trajetória prevista na POE/2022, que reflete uma diminuição de 4,1 p.p. no próximo ano.

Os reduzidos custos de financiamento serão determinantes para que o peso dos juros no PIB se situe num mínimo histórico. A concretizar-se a previsão do MF, o peso dos juros no PIB encontrar-se-á em 2021 no valor mínimo desde o início da série de contas nacionais (em 1995), continuando em sentido descendente em 2022 (Quadro 15). De acordo com a POE/2022, os juros situar-se-ão em 2,6% e 2,3% do PIB em 2021 e 2022, respetivamente, prosseguindo uma trajetória descendente verificada desde 2014 (ano em que representavam 4,9% do PIB). O efeito preço, sustentado pela manutenção da política de compra de ativos do BCE e por um reduzido risco país (refletido no *spread* face à Alemanha), tem desempenhado um papel preponderante na diminuição dos custos de financiamento, compensando o efeito *stock* desfavorável em 2020-2021. Desta forma, o custo médio da dívida emitida pelo Estado⁴⁷ até ao final de agosto fixou-se em 0,6%, subindo ligeiramente face ao custo da dívida emitida em 2020 (0,5%), mas permanecendo significativamente abaixo do custo do saldo vivo de dívida (2,2%), contribuindo assim para a diminuição da taxa de juro implícita. Os juros a pagar fixaram-se abaixo dos 6 mil M€ em 2020 (5,8 mil M€), uma situação que não ocorria desde 2010 (5,3 mil M€) sendo expectável que continuem em movimento descendente, tal como antecipado na POE/2022.

Quadro 15 – Contributos para a variação dos juros

| | Stock de dívida pública (% do PIB) | Stock médio de dívida pública (% do PIB) | Juros (% do PIB) | Taxa de juro implícita (%)* | Variação do peso dos juros no PIB (p.p.) | Contributos para a variação dos juros | | |
|------|---------------------------------------|---|------------------|--------------------------------|---|---------------------------------------|--------------|----------------|
| | | | | | | Efeito <i>stock</i> | Efeito preço | Efeito cruzado |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 2017 | 126,1 | 128,8 | 3,8 | 2,9 | -0,37 | -0,08 | -0,30 | 0,01 |
| 2018 | 121,5 | 123,8 | 3,4 | 2,7 | -0,41 | -0,15 | -0,28 | 0,01 |
| 2019 | 116,6 | 119,0 | 3,0 | 2,5 | -0,41 | -0,13 | -0,30 | 0,01 |
| 2020 | 135,2 | 125,9 | 2,9 | 2,3 | -0,06 | 0,17 | -0,21 | -0,01 |
| 2021 | 126,9 | 131,1 | 2,6 | 1,9 | -0,34 | 0,12 | -0,44 | -0,02 |
| 2022 | 122,8 | 124,8 | 2,3 | 1,8 | -0,29 | -0,12 | -0,18 | 0,01 |

Fontes: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente = t e ano anterior = t-1; DP = dívida pública; (1)=DP/PIB; (2)=[(1)_t-(1)_{t-1}]/2; (3)=Juros / PIB; (4)=(3)_t/(2)_t; (5)=(3)_t-(3)_{t-1}; (6) = (4)_{t-1}*((2)_t-(2)_{t-1}); (7)=(2)_{t-1}*((4)_t-(4)_{t-1}); (8) = ((2)_t-(2)_{t-1})*((4)_t-(4)_{t-1}).

* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2022 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente.

⁴⁷ Dívida emitida pelo Estado composta por: Bilhetes do Tesouro, Obrigações do Tesouro e *Medium Term Notes*.

4.2 Endividamento e necessidades de financiamento do Estado

As necessidades líquidas de financiamento do Estado decorrem do respetivo défice orçamental (em contabilidade orçamental pública) e da aquisição líquida de ativos financeiros, ascendendo a 10 200 M€ em 2022, de acordo com a POE/2022. O montante de emissões em 2022 é obtido acrescentando a este valor as amortizações e anulações de dívida fundada.

Quadro 16 – Necessidades de financiamento do Estado em 2021 – 2022 (M€)

| Necessidades de Financiamento | 2021 | | 2022 | | Var. 2022/21 | |
|---|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Valor | Peso (%) | Valor | Peso (%) | Valor | % |
| 1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c) | 13 478 | 25 | 10 200 | 19 | -3 278 | -24 |
| a) Défice Orçamental | 10 002 | 19 | 8 951 | 16 | -1 051 | -11 |
| b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações) | 3 477 | 6 | 1 249 | 2 | -2 228 | -64 |
| c) Receitas de privatização | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h) | 40 397 | 75 | 44 527 | 81 | 4 130 | 10 |
| d) CA + CT | 4 983 | 9 | 4 747 | 9 | -236 | -5 |
| e) Dívida de curto prazo em euros | 18 914 | 35 | 26 205 | 48 | 7 291 | 39 |
| f) Dívida de mlp em euros | 15 171 | 28 | 13 317 | 24 | -1 854 | -12 |
| g) Dívida em moeda não euro | 1 086 | 2 | 262 | 0 | -824 | -76 |
| h) Fluxos de capital swaps (Liq.) | 243 | 0 | -2 | 0 | -245 | -101 |
| 3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2) | 53 875 | 100 | 54 727 | 100 | 852 | 2 |

Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

Em 2022, o MF antecipa um aumento das necessidades brutas de financiamento do subsector Estado, devido ao maior volume de amortizações de curto prazo. O incremento das amortizações de dívida de curto prazo em euros (em 7,3 mil M€) justifica a totalidade do aumento das amortizações de dívida fundada (4,1 mil M€) face a 2021, revertendo apenas parcialmente as menores amortizações previstas de produtos de aforro (-0,2 mil M€), dívida de médio e longo-prazo em euros (-1,9 mil M€) dívida não euro (-0,8 mil M€) e fluxos de capital de *swaps* (-0,3 mil M€) (Quadro 16). Em sentido oposto, prevê-se a diminuição das necessidades líquidas de financiamento, em virtude da menor aquisição líquida de ativos financeiros (-2,2 mil M€) e, em menor escala, do menor défice orçamental (-1,1 mil M€), não compensando, ainda assim, as maiores amortizações de dívida fundada. No que respeita a 2021, o MF estima que as necessidades líquidas de financiamento do Estado (13,5 mil M€) sejam inferiores ao previsto no OE/2021 (18,8 mil M€) devido à menor aquisição líquida de ativos financeiros. No entanto, dada a estimativa de um montante mais elevado de amortizações de dívida do que o inicialmente previsto (40,4 mil M€ face a uma previsão de 37,9 mil M€), explicada por maiores amortizações de dívida de longo-prazo em euros⁴⁸ e uma amortização parcial do MTN em dólares (1,1 mil M€), o MF antecipa que as necessidades brutas de financiamento venham a ser superiores ao valor avançado no OE/2021.

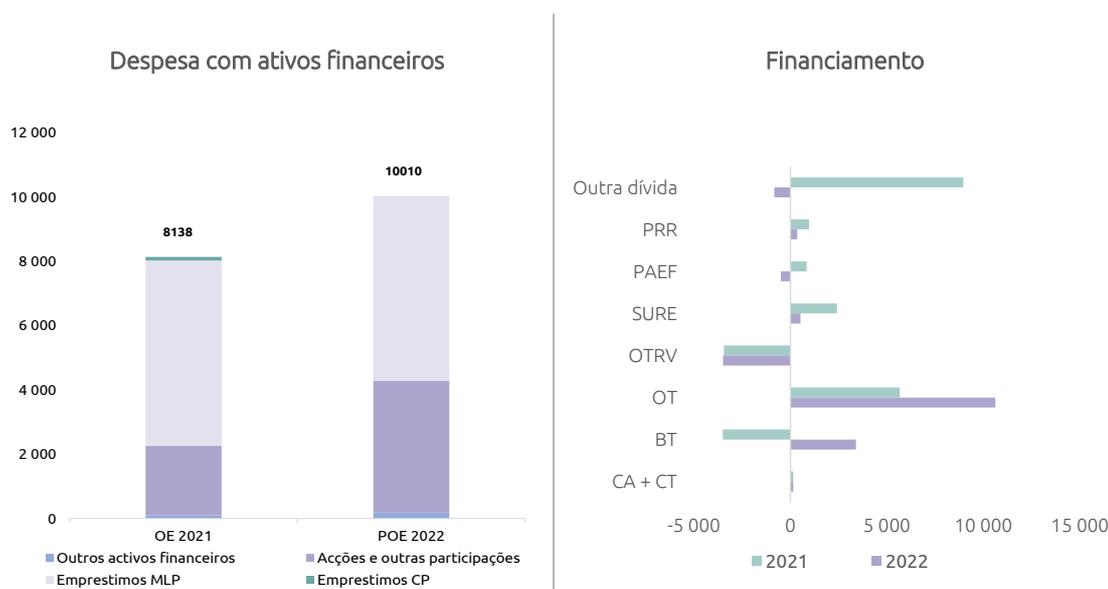
A aquisição líquida com ativos financeiros prevista pelo MF para 2022 é inferior à estimada para 2021, não obstante a expectativa de uma maior despesa com ativos financeiros. Para esta previsão contribui o aumento das receitas com ativos financeiros,

⁴⁸ Até ao final do 3.º trimestre foram realizados leilões de troca ou de recompra de OT que totalizam 2,9 mil M€ de títulos reembolsados antecipadamente.

destacando-se o reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos SFA, que contraria o impacto desfavorável da despesa mais elevada com ativos financeiros. Nesta rubrica, destaca-se, em 2022, o papel mais significativo das ações e outras participações (de 2,2 mil M€ em 2021 para 4,1 mil M€ em 2022), em resultado das maiores dotações de capital destinadas à Comboios de Portugal, E.P.E., (1,8 mil M€) e à TAP (0,9 mil M€), contrariadas, ainda assim, pelas menores dotações reservadas à Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (0,1 mil M€) e à Infraestruturas de Portugal, S.A. (1,2 mil M€) (Gráfico 6, painel esquerdo). No mesmo sentido, o MF antecipa que as despesas com outros ativos financeiros registem um ligeiro aumento (de 0,1 mil M€ para 0,2 mil M€), enquanto as rubricas de empréstimos de curto e de médio e longo-prazo verificam evoluções favoráveis em 2022 (de 5,9 mil M€ para 5,7 mil M€ no total).

Os maiores reembolsos de dívida fundada devem-se às amortizações de CEDICs⁴⁹ previstas para 2022. O aumento expressivo de emissões de dívida de curto prazo em euros é justificado pelo financiamento através de CEDICs (contributo líquido de 10,7 mil M€), um tipo de dívida com maturidade geralmente inferior a 12 meses, resultando assim num aumento das respetivas amortizações no ano seguinte. A contrariar este incremento encontram-se os restantes tipos de dívida⁵⁰ a amortizar em 2022, cujos contributos líquidos deverão registar diminuições face a 2021. Dos pagamentos previstos de dívida de curto-prazo em euros em 2022 (26,2 mil M€), destacam-se assim os reembolsos de CEDICs (17,8 mil M€) e ainda de Bilhetes do Tesouro (8 mil M€).

Gráfico 6 – Necessidades e fontes de financiamento do Estado (M€)



Fontes: DGO e MF. | Notas: Outra dívida = CEDIC, CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

⁴⁹ Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo (https://www.iqcp.pt/fotos/editor2/2009/Leqislacao/RCM_111_2009.pdf).

⁵⁰ Nomeadamente os produtos de aforro, dívida de médio e longo-prazo, dívida em moeda não euro e fluxos de capital de *swaps*, conforme o ponto 2 do Quadro 16.

Prevê-se um aumento de 15% das emissões de Obrigações do Tesouro⁵¹ face a 2021. O montante mais avultado previsto para as emissões de Obrigações do Tesouro (OT) em 2022 (19,5 mil M€), juntamente com o menor volume de reembolsos (8,8 mil M€), levará a um aumento do financiamento líquido através deste tipo de instrumento (10,6 mil M€) no ano em análise, representando mais do que a totalidade do financiamento líquido do Estado (10,2 mil M€), e quase duplicando o financiamento por OT realizado em 2021 (5,7 mil M€) (Gráfico 6, painel direito). Ainda a contribuir favoravelmente para as fontes de financiamento do Estado encontram-se os Bilhetes do Tesouro (3,4 mil M€), contrariando a diminuição registada em 2021 e, em menor escala, os empréstimos europeus no âmbito do SURE (0,5 mil M€) e do PRR (0,4 mil M€). Em sentido inverso, e à semelhança do ano anterior, destaca-se a diminuição do saldo vivo de OTRV (-3,5 mil M€), através da amortização de 3 linhas que atingem a maturidade em 2022 e ainda o pagamento previsto ao FEEF (0,5 mil M€).

⁵¹ Montantes referenciados ao valor de encaixe, que equivale ao valor nominal, excluindo os juros.



5. ANEXOS

Quadro 17 – Da estimativa de 2021 à previsão orçamental para 2022 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2022 (M€)

| | Ano 2021 | | | Fatores explicativos da coerência orçamental | | | | Ano 2022 | | |
|---|----------------|----------------------------------|----------------------|--|------------------------|-----------------|---------------------|----------------------|----------------------------------|------------------|
| | Estim. MF 2021 | One-offs e Apolos financ. (2021) | Estim. Ajustada 2021 | Carry-over de medidas de 2021 | Novas Med. de Política | Cenário Macro * | Outros Efeitos | Previsão MF Ajustada | One-offs e Apolos financ. (2022) | Previsão MF 2022 |
| | (1) | (2) | (3)=(1)-(2) | (4) | (5) | (6) | (7)=(8)-(3)+...+(6) | (8)=(10)-(9) | (9) | (10) |
| Receita | 94 839 | 1 177 | 93 662 | 169 | 2 790 | 4 699 | -2 702 | 98 618 | 0 | 98 618 |
| Receita Fiscal e Contributiva | 78 845 | 0 | 78 845 | 213 | -245 | 3 684 | -154 | 82 342 | 0 | 82 342 |
| Imp. Indiretos | 31 307 | 0 | 31 307 | 25 | 0 | 1 899 | -55 | 33 176 | 0 | 33 176 |
| Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas | | | | 10 | | | | | | |
| Contrib. sobre embalag. de utiliz. única em refeições prontas | | | | 15 | | | | | | |
| Redução temporária do IVA de gel e Máscaras | | | | | | | -10 | | | |
| Alteração da taxa de subscrição de TV | | | | | | | 10 | | | |
| Imp. diretos | 20 652 | 0 | 20 652 | 57 | -332 | 892 | -210 | 21 058 | 0 | 21 058 |
| IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas c/ Pessoal | | | | 57 | | | | | | |
| Receita decorrente do aumento da Massa salarial das AP | | | | | | | 38 | | | |
| Desagravamento das Tributação autónomas de IRC | | | | | | | -5 | | | |
| Pacote IRS | | | | | | | -205 | | | |
| Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR) | | | | | | | -150 | | | |
| Eliminação do pagamento especial por conta | | | | | | | -10 | | | |
| Contrib. Sociais | 26 886 | 0 | 26 886 | 132 | 87 | 892 | 111 | 28 108 | 0 | 28 108 |
| Efeito decorrente do aumento das despesas c/ Pessoal | | | | 132 | | | | | | |
| Receita decorrente do aumento da Massa salarial das AP | | | | | | | 87 | | | |
| Receita não fiscal e não contributiva | 15 994 | 1 177 | 14 817 | -44 | 3 035 | 1 016 | -2 548 | 16 275 | 0 | 16 275 |
| Redução das Portagens | | | | -44 | | | | | | |
| PRR Componente funcionamento (Outra receita corrente) | | | | | | | 1 133 | | | |
| PRR Componente capital (Receita de capital) | | | | | | | 1 902 | | | |
| Recuperação da garantia do BPP | | | | | | | | | | |
| Reembolso das pre-paid Margin ao FEEF | | 63 | | | | | | | 0 | |
| | | 1 114 | | | | | | | | |
| Despesa | 104 006 | 1 597 | 102 409 | 2 180 | 3 822 | 0 | -4 183 | 104 228 | 1 524 | 105 752 |
| Disp. Primária | 98 605 | 1 597 | 97 008 | 2 330 | 3 822 | 0 | -4 039 | 99 120 | 1 524 | 100 644 |
| Cons. Intermédio | 12 309 | 0 | 12 309 | 450 | 845 | 0 | -528 | 13 076 | 0 | 13 076 |
| Consumos Intermédios | | | | 450 | | | | | | |
| Cons. Interm.s incluindo despesa com vacinação e testes COVID 19 | | | | | | | 400 | | | |
| Consumos Intermédio no âmbito do PRR | | | | | | | 682 | | | |
| Revisão da despesa | | | | | | | -237 | | | |
| Disp. c/ pessoal | 25 003 | 0 | 25 003 | 489 | 315 | 0 | -26 | 25 782 | 0 | 25 782 |
| Progressões e Promoções | | | | 251 | | | | | | |
| Professores e outras carreiras especiais | | | | 51 | | | | | | |
| Contratações em curso + Hospital V. F. Xira | | | | 87 | | | | | | |
| Aumento dos assistentes operacionais | | | | 22 | | | | | | |
| Outras despesas e Meio tempo de remun. PJF | | | | 79 | | | 310 | | | |
| Disp. com pessoal no âmbito do PRR | | | | | | | 5 | | | |
| Prestações Sociais | 41 910 | 0 | 41 910 | 755 | 146 | 0 | -253 | 42 558 | 0 | 42 558 |
| Aumento das prestações sociais - atualização do IAS | | | | 13 | | | | | | |
| Gratuidade das creches (impacto increm. no ano letivo 2021 / 2022) | | | | | | | 8 | | | |
| Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes) | | | | | | | 10 | | | |
| Pensões ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas) | | | | | | | 457 | | | |
| Atualização regular pensões | | | | | | | 148 | | | |
| Estatuto do cuidador informal (alargamento) | | | | | | | 20 | | | |
| Outras transferências e prestações sociais | | | | | | | 99 | | | |
| Atualização extraordinária de pensões | | | | | | | 76 | | | |
| Garantia para a infância (efeito em 2022) | | | | | | | 70 | | | |
| Subsídios | 4 420 | 0 | 4 420 | 79 | 79 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 155 |
| Subsídios no âmbito do PRR | | | | | | | | | | |
| FBCF | 5 668 | 0 | 5 668 | 614 | 1 194 | 0 | -160 | 7 317 | 0 | 7 317 |
| Investimentos estruturantes | | | | 561 | | | | | | |
| Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional) | | | | 53 | | | | | | |
| Investim. público no âmbito do PRR (Financ. p/ subvenções) | | | | | | | 1 026 | | | |
| Investim. público no âmbito do PRR (Financ. p/ empréstimos) | | | | | | | 168 | | | |
| Outra despesa | 9 294 | 1 597 | 7 697 | 22 | 1 242 | 0 | 272 | 9 233 | 1 524 | 10 757 |
| Transferência p/ o Orçamento da União Europeia | | | | | | | 22 | | | |
| Transf. Correntes p/ out. sect. da economia no âmbito do PRR | | | | | | | 366 | | | |
| Transf. Capital p/ out. sect. da economia no âmbito do PRR | | | | | | | 876 | | | |
| Apoio Financeiro ao Novo Banco | | 317 | | | | | | | | |
| Ativos por impostos Diferidos | | 162 | | | | | | | 119 | |
| Apoio Financeiro do Estado à TAP | | 998 | | | | | | | 990 | |
| Apoio Financeiro à SATA Air Açores | | 120 | | | | | | | 130 | |
| Decisões Judiciais | | | | | | | | | 285 | |
| Juros | 5 401 | 0 | 5 401 | -150 | 0 | 0 | -144 | 5 108 | 0 | 5 108 |
| Juros devidos pelas APs | | | | -150 | | | | | | |
| Saldo | -9 167 | -420 | -8 747 | -2 011 | -1 032 | 4 699 | 1 480 | -5 610 | -1 524 | -7 134 |

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Para a individualização das medidas *one-off* ver o Capítulo 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas

| | M€ | | | | Variação | | | | | | % do PIB | | | | Variação | | |
|---------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | M€ | | | % | | | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | p.p. do PIB | | |
| | | | | | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | | | | | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 |
| Receita Total | 91 251 | 87 041 | 94 839 | 98 618 | -4 211 | 7 798 | 3 779 | -4,6 | 9,0 | 4,0 | 42,6 | 43,5 | 44,8 | 43,6 | 0,9 | 1,3 | -1,2 |
| Receita corrente | 90 437 | 86 356 | 92 230 | 96 141 | -4 081 | 5 873 | 3 912 | -4,5 | 6,8 | 4,2 | 42,2 | 43,2 | 43,6 | 42,5 | 1,0 | 0,4 | -1,1 |
| Receita fiscal | 53 000 | 49 295 | 51 959 | 54 234 | -3 706 | 2 665 | 2 275 | -7,0 | 5,4 | 4,4 | 24,7 | 24,6 | 24,5 | 24,0 | -0,1 | -0,1 | -0,6 |
| Impostos indiretos | 32 116 | 29 185 | 31 307 | 33 176 | -2 931 | 2 123 | 1 869 | -9,1 | 7,3 | 6,0 | 15,0 | 14,6 | 14,8 | 14,7 | -0,4 | 0,2 | -0,1 |
| Impostos diretos | 20 884 | 20 110 | 20 652 | 21 058 | -774 | 542 | 406 | -3,7 | 2,7 | 2,0 | 9,7 | 10,1 | 9,8 | 9,3 | 0,3 | -0,3 | -0,4 |
| Contribuições sociais | 25 360 | 25 606 | 26 886 | 28 108 | 246 | 1 280 | 1 222 | 1,0 | 5,0 | 4,5 | 11,8 | 12,8 | 12,7 | 12,4 | 1,0 | -0,1 | -0,3 |
| Das quais: efetivas | 20 602 | 20 914 | 22 058 | 23 215 | 312 | 1 144 | 1 156 | 1,5 | 5,5 | 5,2 | 9,6 | 10,5 | 10,4 | 10,3 | 0,8 | 0,0 | -0,2 |
| Vendas e outras receitas correntes | 12 077 | 11 456 | 13 385 | 13 799 | -621 | 1 929 | 415 | -5,1 | 16,8 | 3,1 | 5,6 | 5,7 | 6,3 | 6,1 | 0,1 | 0,6 | -0,2 |
| Vendas de bens e serviços | 7 262 | 6 630 | 6 796 | 7 033 | -632 | 166 | 237 | -8,7 | 2,5 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Outra receita corrente | 4 815 | 4 826 | 6 589 | 6 766 | 11 | 1 763 | 177 | 0,2 | 36,5 | 2,7 | 2,2 | 2,4 | 3,1 | 3,0 | 0,2 | 0,7 | -0,1 |
| Receitas de capital | 814 | 685 | 2 609 | 2 476 | -130 | 1 924 | -133 | -15,9 | 281,1 | -5,1 | 0,4 | 0,3 | 1,2 | 1,1 | 0,0 | 0,9 | -0,1 |
| Despesa Total | 91 004 | 98 725 | 104 006 | 105 752 | 7 721 | 5 281 | 1 746 | 8,5 | 5,3 | 1,7 | 42,5 | 49,3 | 49,1 | 46,7 | 6,9 | -0,2 | -2,4 |
| Despesa primária | 84 680 | 92 933 | 98 605 | 100 644 | 8 253 | 5 671 | 2 040 | 9,7 | 6,1 | 2,1 | 39,5 | 46,4 | 46,6 | 44,5 | 6,9 | 0,1 | -2,1 |
| Despesa corrente primária | 78 587 | 84 191 | 89 264 | 88 901 | 5 604 | 5 073 | -363 | 7,1 | 6,0 | -0,4 | 36,7 | 42,1 | 42,2 | 39,3 | 5,4 | 0,1 | -2,9 |
| Consumo intermédio | 11 026 | 11 315 | 12 309 | 13 076 | 290 | 993 | 767 | 2,6 | 8,8 | 6,2 | 5,1 | 5,7 | 5,8 | 5,8 | 0,5 | 0,2 | 0,0 |
| Despesas com pessoal | 23 147 | 23 925 | 25 003 | 25 782 | 779 | 1 078 | 779 | 3,4 | 4,5 | 3,1 | 10,8 | 12,0 | 11,8 | 11,4 | 1,2 | -0,1 | -0,4 |
| Prestações sociais | 38 826 | 40 317 | 41 910 | 42 558 | 1 491 | 1 594 | 647 | 3,8 | 4,0 | 1,5 | 18,1 | 20,1 | 19,8 | 18,8 | 2,0 | -0,4 | -1,0 |
| que não em espécie | 34 658 | 36 097 | 37 498 | 38 094 | 1 440 | 1 401 | 596 | 4,2 | 3,9 | 1,6 | 16,2 | 18,0 | 17,7 | 16,8 | 1,9 | -0,3 | -0,9 |
| em espécie | 4 168 | 4 220 | 4 412 | 4 464 | 51 | 192 | 52 | 1,2 | 4,6 | 1,2 | 1,9 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 0,2 | 0,0 | -0,1 |
| Subsídios | 919 | 3 664 | 4 420 | 1 155 | 2 745 | 756 | -3 265 | 298,6 | 20,6 | -73,9 | 0,4 | 1,8 | 2,1 | 0,5 | 1,4 | 0,3 | -1,6 |
| Outra despesa corrente | 4 670 | 4 969 | 5 622 | 6 330 | 300 | 653 | 708 | 6,4 | 13,1 | 12,6 | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Despesas de capital | 6 093 | 8 743 | 9 340 | 11 744 | 2 650 | 598 | 2 403 | 43,5 | 6,8 | 25,7 | 2,8 | 4,4 | 4,4 | 5,2 | 1,5 | 0,0 | 0,8 |
| FBCF | 3 904 | 4 452 | 5 668 | 7 317 | 547 | 1 216 | 1 649 | 14,0 | 27,3 | 29,1 | 1,8 | 2,2 | 2,7 | 3,2 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Outras despesas de capital | 2 189 | 4 291 | 3 672 | 4 427 | 2 102 | -619 | 755 | 96,1 | -14,4 | 20,5 | 1,0 | 2,1 | 1,7 | 2,0 | 1,1 | -0,4 | 0,2 |
| Juros | 6 324 | 5 791 | 5 401 | 5 108 | -533 | -390 | -294 | -8,4 | -6,7 | -5,4 | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,3 | -0,1 | -0,3 | -0,3 |
| Saldo global | 247 | -11 684 | -9 167 | -7 134 | -11 931 | 2 517 | 2 033 | - | - | - | 0,1 | -5,8 | -4,3 | -3,2 | -6,0 | 1,5 | 1,2 |
| Saldo primário | 6 571 | -5 893 | -3 766 | -2 027 | -12 464 | 2 127 | 1 739 | - | - | - | 3,1 | -2,9 | -1,8 | -0,9 | -6,0 | 1,2 | 0,9 |
| Receita fiscal e contributiva | 78 360 | 74 900 | 78 845 | 82 342 | -3 460 | 3 945 | 3 497 | -4,4 | 5,3 | 4,4 | 36,6 | 37,4 | 37,2 | 36,4 | 0,9 | -0,2 | -0,8 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 12 891 | 12 140 | 15 994 | 16 275 | -751 | 3 853 | 282 | -5,8 | 31,7 | 1,8 | 6,0 | 6,1 | 7,6 | 7,2 | 0,1 | 1,5 | -0,4 |
| Despesa Corrente | 84 911 | 89 982 | 94 665 | 94 008 | 5 071 | 4 683 | -657 | 6,0 | 5,2 | -0,7 | 39,6 | 45,0 | 44,7 | 41,6 | 5,4 | -0,3 | -3,2 |
| PIB nominal | 214 375 | 200 088 | 211 723 | 226 236 | -14 287 | 11 635 | 14 514 | -6,7 | 5,8 | 6,9 | - | - | - | - | - | - | - |

Fontes: INE (2019 e 2020) e Ministério das Finanças (2021 e 2022). Cálculos do CFP. “E” denota estimativa e “P” previsão.

Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas ajustada

| | M€ | | | | Variação | | | | | | % do PIB | | | | Variação | | |
|---------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | M€ | | | % | | | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | p.p. do PIB | | |
| | | | | | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | | | | | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 |
| | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 | 2019 | 2020 | 2021 E | 2022 P | 2019/20 | 2020/21 | 2021/22 |
| Receita Total | 91 197 | 87 004 | 93 662 | 98 618 | -4 192 | 6 657 | 4 956 | -4,6 | 7,7 | 5,3 | 42,5 | 43,5 | 44,2 | 43,6 | 0,9 | 0,8 | -0,6 |
| Receita corrente | 90 437 | 86 356 | 92 230 | 96 141 | -4 081 | 5 873 | 3 912 | -4,5 | 6,8 | 4,2 | 42,2 | 43,2 | 43,6 | 42,5 | 1,0 | 0,4 | -1,1 |
| Receita fiscal | 53 000 | 49 295 | 51 959 | 54 234 | -3 706 | 2 665 | 2 275 | -7,0 | 5,4 | 4,4 | 24,7 | 24,6 | 24,5 | 24,0 | -0,1 | -0,1 | -0,6 |
| Impostos indiretos | 32 116 | 29 185 | 31 307 | 33 176 | -2 931 | 2 123 | 1 869 | -9,1 | 7,3 | 6,0 | 15,0 | 14,6 | 14,8 | 14,7 | -0,4 | 0,2 | -0,1 |
| Impostos diretos | 20 884 | 20 110 | 20 652 | 21 058 | -774 | 542 | 406 | -3,7 | 2,7 | 2,0 | 9,7 | 10,1 | 9,8 | 9,3 | 0,3 | -0,3 | -0,4 |
| Contribuições sociais | 25 360 | 25 606 | 26 886 | 28 108 | 246 | 1 280 | 1 222 | 1,0 | 5,0 | 4,5 | 11,8 | 12,8 | 12,7 | 12,4 | 1,0 | -0,1 | -0,3 |
| Das quais: efetivas | 20 602 | 20 914 | 22 058 | 23 215 | 312 | 1 144 | 1 156 | 1,5 | 5,5 | 5,2 | 9,6 | 10,5 | 10,4 | 10,3 | 0,8 | 0,0 | -0,2 |
| Vendas e outras receitas correntes | 12 077 | 11 456 | 13 385 | 13 799 | -621 | 1 929 | 415 | -5,1 | 16,8 | 3,1 | 5,6 | 5,7 | 6,3 | 6,1 | 0,1 | 0,6 | -0,2 |
| Vendas de bens e serviços | 7 262 | 6 630 | 6 796 | 7 033 | -632 | 166 | 237 | -8,7 | 2,5 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Outra receita corrente | 4 815 | 4 826 | 6 589 | 6 766 | 11 | 1 763 | 177 | 0,2 | 36,5 | 2,7 | 2,2 | 2,4 | 3,1 | 3,0 | 0,2 | 0,7 | -0,1 |
| Receitas de capital | 759 | 648 | 1 432 | 2 476 | -111 | 784 | 1 044 | -14,6 | 120,9 | 72,9 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 1,1 | 0,0 | 0,4 | 0,4 |
| Despesa Total | 89 636 | 97 351 | 103 527 | 105 348 | 7 715 | 6 176 | 1 821 | 8,6 | 6,3 | 1,8 | 41,8 | 48,7 | 48,9 | 46,6 | 6,8 | 0,2 | -2,3 |
| Despesa primária | 83 312 | 91 560 | 98 126 | 100 240 | 8 248 | 6 566 | 2 115 | 9,9 | 7,2 | 2,2 | 38,9 | 45,8 | 46,3 | 44,3 | 6,9 | 0,6 | -2,0 |
| Despesa corrente primária | 78 587 | 84 191 | 89 264 | 88 901 | 5 604 | 5 073 | -363 | 7,1 | 6,0 | -0,4 | 36,7 | 42,1 | 42,2 | 39,3 | 5,4 | 0,1 | -2,9 |
| Consumo intermédio | 11 026 | 11 315 | 12 309 | 13 076 | 290 | 993 | 767 | 2,6 | 8,8 | 6,2 | 5,1 | 5,7 | 5,8 | 5,8 | 0,5 | 0,2 | 0,0 |
| Despesas com pessoal | 23 147 | 23 925 | 25 003 | 25 782 | 779 | 1 078 | 779 | 3,4 | 4,5 | 3,1 | 10,8 | 12,0 | 11,8 | 11,4 | 1,2 | -0,1 | -0,4 |
| Prestações sociais | 38 826 | 40 317 | 41 910 | 42 558 | 1 491 | 1 594 | 647 | 3,8 | 4,0 | 1,5 | 18,1 | 20,1 | 19,8 | 18,8 | 2,0 | -0,4 | -1,0 |
| que não em espécie | 34 658 | 36 097 | 37 498 | 38 094 | 1 440 | 1 401 | 596 | 4,2 | 3,9 | 1,6 | 16,2 | 18,0 | 17,7 | 16,8 | 1,9 | -0,3 | -0,9 |
| em espécie | 4 168 | 4 220 | 4 412 | 4 464 | 51 | 192 | 52 | 1,2 | 4,6 | 1,2 | 1,9 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 0,2 | 0,0 | -0,1 |
| Subsídios | 919 | 3 664 | 4 420 | 1 155 | 2 745 | 756 | -3 265 | 298,6 | 20,6 | -73,9 | 0,4 | 1,8 | 2,1 | 0,5 | 1,4 | 0,3 | -1,6 |
| Outra despesa corrente | 4 670 | 4 969 | 5 622 | 6 330 | 300 | 653 | 708 | 6,4 | 13,1 | 12,6 | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Despesas de capital | 4 725 | 7 369 | 8 861 | 11 340 | 2 644 | 1 492 | 2 478 | 56,0 | 20,3 | 28,0 | 2,2 | 3,7 | 4,2 | 5,0 | 1,5 | 0,5 | 0,8 |
| FBCF | 3 904 | 4 452 | 5 668 | 7 317 | 547 | 1 216 | 1 649 | 14,0 | 27,3 | 29,1 | 1,8 | 2,2 | 2,7 | 3,2 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Outras despesas de capital | 821 | 2 917 | 3 193 | 4 023 | 2 097 | 276 | 830 | 255,5 | 9,5 | 26,0 | 0,4 | 1,5 | 1,5 | 1,8 | 1,1 | 0,1 | 0,3 |
| Juros | 6 324 | 5 791 | 5 401 | 5 108 | -533 | -390 | -294 | -8,4 | -6,7 | -5,4 | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,3 | -0,1 | -0,3 | -0,3 |
| Saldo global | 1 560 | -10 347 | -9 865 | -6 730 | -11 907 | 482 | 3 135 | - | - | - | 0,7 | -5,2 | -4,7 | -3,0 | -5,9 | 0,5 | 1,7 |
| Saldo primário | 7 885 | -4 555 | -4 464 | -1 623 | -12 440 | 91 | 2 841 | - | - | - | 3,7 | -2,3 | -2,1 | -0,7 | -6,0 | 0,2 | 1,4 |
| Receita fiscal e contributiva | 78 360 | 74 900 | 78 845 | 82 342 | -3 460 | 3 945 | 3 497 | -4,4 | 5,3 | 4,4 | 36,6 | 37,4 | 37,2 | 36,4 | 0,9 | -0,2 | -0,8 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 12 837 | 12 104 | 14 817 | 16 275 | -733 | 2 713 | 1 459 | -5,7 | 22,4 | 9,8 | 6,0 | 6,0 | 7,0 | 7,2 | 0,1 | 0,9 | 0,2 |
| Despesa corrente | 84 911 | 89 982 | 94 665 | 94 008 | 5 071 | 4 683 | -657 | 6,0 | 5,2 | -0,7 | 39,6 | 45,0 | 44,7 | 41,6 | 5,4 | -0,3 | -3,2 |
| PIB nominal | 214 375 | 200 088 | 211 723 | 226 236 | -14 287 | 11 635 | 14 514 | -6,7 | 5,8 | 6,9 | - | - | - | - | - | - | - |

Fontes: INE (2019 e 2020) e Ministério das Finanças (2021 e 2022). Cálculos do CFP. “E” denota estimativa e “P” previsão. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 13.

5.1 Lista de Abreviaturas

| Abreviaturas | Significado |
|--------------|---|
| AC | Administração Central |
| AP | Administrações Públicas |
| ARL | Administração Regional e Local |
| BCE | Banco Central Europeu |
| BPP | Banco Privado Português |
| BT | Bilhetes do Tesouro |
| CA | Certificados de Aforro |
| CE | Comissão Europeia |
| CEDIC | Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo |
| CEDIM | Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo |
| CFP | Conselho das Finanças Públicas |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações |
| CP | Comboios de Portugal |
| CT | Certificados do Tesouro |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| EPR | Entidades Públicas Reclasseificadas |
| FBCF | Formação Bruta de Capital Fixo |
| FEEF | Fundo Europeu de Estabilização Financeira |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FR | Fundo de Resolução |
| FRE | Fundo de Resolução Europeu |
| GOP | Grandes Opções do Plano |
| IABA | Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas |
| IAPMEI | Agência para a Competitividade e Inovação |
| IGCP | Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública |
| IMI | Imposto Municipal Sobre Imóveis |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IP | Infraestruturas de Portugal |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares |
| IS | Imposto de Selo |
| ISP | Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos |
| ISV | Imposto sobre Veículos |
| IT | Imposto sobre o Tabaco |
| IUC | Imposto Único de Circulação |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| M€ | Milhões de Euros |
| MF | Ministério das Finanças |
| MTN | <i>Medium Term Note</i> |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OE | Orçamento do Estado |
| OT | Obrigações do Tesouro |
| OTRV | Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável |
| PE | Programa de Estabilidade |
| PEC | Pacto de Estabilidade e Crescimento |
| PEC | Pagamento Especial por Conta |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| POE | Proposta de Orçamento do Estado |
| p.p. | Pontos percentuais |
| PPP | Parcerias Público Privadas |
| PRR | Plano de Recuperação e Resiliência |
| QPDP | Quadro Plurianual das Despesas Públicas |
| QPPO | Quadro Plurianual de Programação Orçamental |
| REACT-EU | Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa |
| SIFIDE | Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e ao Desenvolvimento Empresarial |
| SNS | Serviço Nacional de Saúde |
| SS | Segurança Social |
| TFUE | Tratado de Funcionamento da União Europeia |
| TVH | Taxa de variação homóloga |
| UE | União Europeia |

5.2 Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Evolução da despesa com subsídios e com FBCF | 29 |
| Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (M€)..... | 31 |
| Gráfico 3 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2022]..... | 40 |
| Gráfico 4 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado) | 44 |
| Gráfico 5 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB) | 47 |
| Gráfico 6 – Necessidades e fontes de financiamento do Estado (M€) | 50 |

5.3 Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Da estimativa de 2021 à previsão para 2022 - medidas de política com impacto orçamental (M€)..... | 12 |
| Quadro 2 – Impacto das medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2022 (variação face a 2021)..... | 16 |
| Quadro 3 – Impacto das novas medidas de política orçamental em 2022 | 18 |
| Quadro 4 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS com referência a 2018 (em M€)..... | 20 |
| Quadro 5 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decis, com referência a 2018 (em €)..... | 20 |
| Quadro 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 (em M€) | 22 |
| Quadro 7 –Evolução da carga fiscal | 23 |
| Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto | 26 |
| Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas na POE/2022..... | 27 |
| Quadro 10 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais | 32 |
| Quadro 11 – Despesa primária ajustada de one-offs, PRR e “medidas de emergência” * | 34 |
| Quadro 12 – Indicadores orçamentais..... | 37 |
| Quadro 13 – Impacto das medidas one-off no saldo orçamental | 38 |
| Quadro 14 – Do limite de despesa no QPDP para 2022 ao saldo estrutural | 43 |

| | |
|--|----|
| Quadro 15 – Contributos para a variação dos juros | 48 |
| Quadro 16 – Necessidades de financiamento do Estado em 2021 – 2022 (M€)..... | 49 |
| Quadro 17 – Da estimativa de 2021 à previsão orçamental para 2022 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2022 (M€)..... | 52 |
| Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas..... | 53 |
| Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas ajustada | 54 |

5.4 Índice de Caixas

| | |
|--|----|
| Caixa 1 – Impacto fiscal da revisão dos escalões do IRS subjacente na POE/2022: simulação na interface EUROMOD-JRC | 19 |
| Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2022 | 25 |
| Caixa 3 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia | 33 |