



Comissão de Orçamento e Finanças

Relatório final

Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.^a (GOV)

Relator: Deputado
Alberto Fonseca (PSD)

Aprova o Orçamento do Estado para 2022.



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Introdução

A Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.^a, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2022*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 119.º do Regimento.

A referida proposta deu entrada na Assembleia da República a 11 de outubro de 2021, tendo sido admitida no mesmo dia e anunciada em sessão plenária de 13 de outubro de 2021. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF) no dia da sua admissão, para apreciação na generalidade. Em reunião de 13 de outubro e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COF nomeou como relator da Comissão o Senhor Deputado Alberto Fonseca.

No dia 11 de outubro foi promovida por sua Excelência o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo já sido recebidos os respetivos pareceres.

No dia 22 de outubro de 2021 foi realizada pela COF a audição regimental do Ministro das Finanças e, no dia 25 de outubro, a audição regimental da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conjuntamente com a Comissão de Trabalho e Segurança Social.

Foram considerados os pareceres da UTAO (*Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022*) e do CFP (*Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2022*). Posteriormente à conclusão do presente relatório, o CFP enviou à COF o seu Relatório n.º 09/2021 (*Análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2022*), que, pelo momento em que foi recebido, já não foi possível analisar e incluir no relatório.

A presente proposta de lei encontra-se em apreciação pública entre os dias 15 de outubro e 4 de novembro de 2021.

Comissão de Orçamento e Finanças

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª encontra-se agendada para os dias 26 e 27 de outubro.

I.1. Cenário Macroeconómico

A Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE 2022) é construída com base numa previsão de crescimento do PIB, em volume, de 5,5%, em aceleração face ao crescimento que se estima venha a ser o de 2021, a saber, uma expansão do PIB de 4,8%. O deflator do PIB deverá aumentar 1,3%, pelo que o crescimento nominal será de 6,9%.

Quadro 1.7. Cenário macroeconómico 2021-2022
(taxa de variação, percentagem; pontos percentuais)

	2020	2021 ⁽¹⁾	2022 ⁽²⁾	2021 ⁽¹⁾	2022 ⁽²⁾
	INE	Ministério das Finanças OM 23		Ministério das Finanças OM 23	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	-8,4	4,8	5,5	4,0	4,9
Consumo privado	-7,1	5,2	4,7	2,8	3,7
Consumo público	0,4	4,3	1,8	1,7	1,5
Investimento (FBCF)	-2,7	5,2	8,1	4,0	8,0
Exportações de bens e serviços	-18,6	9,1	10,3	8,7	7,9
Importações de bens e serviços	-12,1	9,4	8,2	5,4	6,0
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	-5,5	5,2	-4,9	2,9	4,2
Procura externa líquida	-2,9	-0,4	0,6	1,1	0,7
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	1,9	0,9	1,3	1,3	1,3
Taxa de inflação (IPC)	-0,1	1,0	0,9	0,8	0,9
IHPC	-0,1	0,9	0,9	0,8	0,9
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	-1,9	1,8	0,8	0,2	1,1
Taxa de desemprego (% da população ativa)	7,0	6,8	6,5	7,3	6,7
Produtividade aparente do trabalho	-6,7	3,0	4,7	3,8	3,8
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-0,1	0,9	2,1	2,1	3,4
Saldo da balança corrente	-1,2	-1,1	-0,7	0,0	0,6
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-2,1	-2,4	-1,7	-0,7	0,1
Saldo da balança de capital	1,1	2,1	2,8	2,2	2,9

Notas: ⁽¹⁾ estimativa; ⁽²⁾ previsão

Fontes: Instituto das Nacional de estatística — Contas Nacionais; Ministério das Finanças.

Em 2021, ainda de acordo com o relatório que acompanha a POE 2022, o deflator do PIB terá aumentado 0,9%, pelo que se estima que o crescimento nominal seja de 5,8%.

Comissão de Orçamento e Finanças

Estas projeções fazem com que a economia portuguesa supere, em 2022, o nível de atividade económica anterior à pandemia.

A procura interna será o principal fator de crescimento, com um contributo de 4,9 pontos percentuais (pp) para uma taxa de crescimento do PIB de 5,5%, sendo o contributo da procura externa líquida de 0,6 pp.

O crescimento real previsto para 2022 apresenta-se superior à projeção adotada para a Área do Euro (4,6%), ao passo que em 2021 terá sido inferior (Área do Euro: 5,3%).

A procura externa, relevante para a economia portuguesa, deverá crescer 3,6%, o que compara com uma previsão de aumento das exportações de 10,3%, estando assim implícitos elevados ganhos de quotas de mercado. Outro pressuposto externo importante adotado é o de uma redução marginal do preço do barril de petróleo Brent, de 68,6 USD para 67,8 USD.

O emprego deverá aumentar 0,8%, depois de ter crescido 1,8%, em 2021; a remuneração média por trabalhador, de acordo com o Projeto de Plano Orçamental que acompanha a POE 2022, deverá subir 2,5%, pelo que a massa salarial total na economia deverá crescer 3,3%. Em 2021, o aumento da massa salarial terá sido de 4,1%, determinado por uma subida do emprego de 1,8% e da remuneração média, de 2,2%.

Prevê-se que a taxa de desemprego baixe de 6,8%, em 2021, para 6,5%, em 2022.

O Índice Harmonizado de Preços no Consumidor deverá manter um aumento constante de 0,9%.

A projeção de crescimento contida na POE 2022 (5,5%) é inferior em uma décima à do Banco de Portugal e superior à do Conselho de Finanças Públicas em 4 décimas. É também superior a todas as outras projeções com datas de publicação mais recuadas (CE, OCDE, FMI).

I.2. Saldo e Principais Agregados Orçamentais em Contabilidade Nacional

A POE 2022 projeta uma melhoria do saldo orçamental (contabilidade nacional) de -4,3% do PIB, em 2021, para -3,2%, em 2022, uma correção de 1,1 pp.

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2021-2022

(milhões de euros)

	2019	Estimativa	OE 2022	Estimativa	OE 2022	2022/	2022/
		2021	2021	2021	2022	2019	2021
		milhões de euros		% do PIB		Lv.h (4)	
Receita corrente	90 437	92 229,8	96 141,4	43,6	42,5	6,3	4,2
Receita fiscal	53 000	51 959	54 234	24,5	24,0	2,3	4,4
Impostos s/ produção e importação	32 116	31 307	33 176	14,8	14,7	3,3	6,0
Impostos correntes s/ rendimento patrimonial	20 884	20 652	21 058	9,8	9,3	0,8	2,0
Contribuições sociais	25 360	26 886	28 108	12,7	12,4	10,8	4,5
das quais: efetivas	20 602	22 058	23 215	10,4	10,3	12,7	5,2
Vendas	7 262	6 796	7 033	3,2	3,1	-3,2	3,5
Outra receita corrente	4 815	6 589	6 766	3,1	3,0	40,5	2,7
Receita de capital	814	2 608,9	2 476,3	1,2	1,1	204,2	-5,1
Receita total	91 251	94 839	98 618	44,8	43,6	8,1	4,0
Despesa corrente	84 911	94 665	94 008	44,7	41,6	10,7	-0,7
Despesas com pessoal	23 147	25 003	25 782	11,8	11,4	11,4	3,1
Consumo intermédio	11 026	12 309	13 076	5,8	5,8	18,6	6,2
Prestações sociais	38 826	41 910	42 558	19,8	18,8	9,6	1,5
em dinheiro	34 658	37 498	38 094	17,7	16,8	9,9	1,6
em espécie	4 168	4 412	4 464	2,1	2,0	7,1	1,2
Subsídios	919	4 420	1 155	2,1	0,5	25,7	-73,9
Juros	6 324	5 401	5 108	2,6	2,3	-19,2	-5,4
Outra despesa corrente	4 670	5 622	6 330	2,7	2,8	35,6	12,6
Despesa de capital	6 093	9 340	11 744	4,4	5,2	92,7	25,7
Formação bruta de capital fixo	3 904	5 668	7 317	2,7	3,2	87,4	29,1
Outra despesa de capital	2 189	3 672	4 427	1,7	2,0	102,3	20,5
Despesa total	91 004	104 006	105 752	49,1	46,7	16,2	1,7
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	247	-9 167	-7 134	-4,3	-3,2		
Despesa total primária sem medidas de emergência e one-off	84 680	91 049	98 670	43,0	43,6	16,5	8,4

Fonte: 2020, INE; 2021E e OE2022, Ministério das Finanças

A previsão é de um saldo orçamental igual a -7.134 milhões de euros (M€), uma melhoria de 2.033 M€.

Em rácio do PIB, a melhoria do saldo orçamental em 1,1 pp do PIB decorre de uma quebra da receita (-1,2 pp) inferior à da despesa (-2,4 pp).

Em valores absolutos, a receita aumenta 3.779 M€, a despesa sobe comparativamente menos, 1.746 M€, sendo o excedente do acréscimo da receita em relação ao da despesa igual à melhoria do saldo orçamental (2.033 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

A receita fiscal cai em percentagem do PIB (-0,5 pp do PIB), mas sobe em valor absoluto 2.275 M€. As contribuições sociais efetivas diminuem 0,1 pp do PIB, mas crescem 1.157 M€, de onde resulta uma redução da carga fiscal (em percentagem do PIB) de 0,6 pp, correspondente a um aumento da receita fiscal e contributiva que lhe está associada de 3.432 M€.

Os impostos indiretos aumentam 6%, um valor ligeiramente abaixo do crescimento do PIB nominal (6,9%). Os impostos diretos aumentam 2%, bastante abaixo do PIB nominal e até mesmo da massa salarial (3,3%); as contribuições sociais efetivas, por seu turno, aumentam 5,2%, acima da massa salarial. A receita fiscal no seu todo deverá crescer 4,4%, informando o relatório da POE 2022 que naquela receita estão incluídos 205 M€ do “Pacote IRS”.

A queda da receita de capital (-5,1%), explicita o relatório, resulta do efeito de base correspondente à inclusão, em 2021, do reembolso da margem pré-paga pelo Estado ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no valor de 1.114 M€. Excluindo este efeito, a receita de capital apresenta um aumento de 981 M€, impulsionada pelas entradas de fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

A relativa contenção da despesa, evidenciada no diferencial de crescimento (1,7% da despesa versus 4,0% da receita) está muito influenciada pela redução de 73,9% do valor dos subsídios, uma quebra de 3.265 M€ face a 2021. Tal é explicado pela retirada das medidas de apoio às empresas e à manutenção do emprego. Juntamente com os juros, estas são as únicas rubricas da despesa que baixam.

A despesa de investimento público aumenta 29,1% (+1.649 M€) e a outra despesa de capital aumenta 20,5% (+755 M€). Na outra despesa de capital, em contabilidade nacional, estão incluídas “dotações de capital e empréstimos quando concedidos a entidades para as quais não exista uma expectativa de retorno”, incluindo “o apoio financeiro concedido pelo Estado à TAP, S.A. no valor de 990 milhões de euros”. Estão aqui também incluídos “os apoios diretos do IAPMEI às empresas via PRR”.

Na despesa corrente, as despesas com pessoal aumentam 3,1% (+779 M€), impulsionadas por “medidas associadas ao aumento do rendimento mínimo mensal

garantido e a atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9% (310 milhões de euros no total)". O consumo intermédio sobe 6,2% (+767 M€), "influenciado também pelas iniciativas associadas ao PRR". As prestações sociais, por fim, aumentam 1,5% (+648 M€), estando aqui incluído o aumento extraordinário de 10 € nas pensões mais baixas e a medida "Garantir Infância" (70 M€).

I.3. Crescimento Potencial, Saldo Estrutural e Orientação da Política Orçamental

De acordo com o Projeto de Plano Orçamental que acompanha o relatório, o produto potencial deverá aumentar 2,5% (2,0% em 2021), o que, conjugado com o crescimento observado de 5,5%, resultará num quase fechamento do hiato do produto, significando que a economia ficará próxima da utilização plena dos fatores produtivos, em 2022. O hiato passa de -3,7% do PIB potencial para -0,9%.

A componente cíclica do saldo orçamental passa, assim, de -2,0% do PIB potencial para -0,5%. O saldo ajustado dessa componente agrava-se de -2,3% do PIB potencial para -2,7%. Mas enquanto em 2021 as medidas extraordinárias beneficiavam o saldo orçamental em 0,3% do PIB, prevê-se que, em 2022, pelo contrário, o agravem em 0,2%.

Ajustando o saldo da componente cíclica e das medidas one-off, obtendo assim o saldo estrutural, verifica-se que este melhora, passando de -2,7%, em 2021, para -2,5%, em 2022. Esta melhoria é inteiramente justificada pelos juros, que passam de -2,6% do PIB para -2,3%. Sem juros, e obtendo assim o saldo estrutural primário, verificamos que este regista uma variação meramente residual de -0,1% do PIB para -0,2%.

A política orçamental apresenta-se, deste modo, praticamente neutra em relação à dinâmica da economia, em contraste com os dois anos anteriores, quando ela foi marcadamente expansionista.

I.4. Principais Medidas de Política Orçamental e Respetivo Impacto

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2022

(milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2022	
	M€	% PIB
Receita	2 790	1,2
Pacote IRS	-205	-0,1
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	-150	-0,1
Eliminação do pagamento especial por conta	-10	0,0
Redução temporária da taxa de IVA para equipamento Covid	-10	0,0
Desagravamento das tributações autónomas de IRC	-5	0,0
Alteração da taxa de subscrição de TV	10	0,0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,1
Receita do PRR	3 035	1,3
Despesa	3 822	1,7
Atualização extraordinária das pensões	76	0,0
Garantia para a infância (efeito em 2022)	70	0,0
Massa Salarial das Administrações Públicas	310	0,1
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	225	0,1
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	85	0,0
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	1,4
Consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes covid	-400	0,2
Revisão de despesa	-237	-0,1
Impacto no saldo	-1 032	-0,5

Fonte: Ministério das Finanças.

As principais medidas de política orçamental agravam o saldo orçamental em 1.032 M€, correspondendo a despesa no valor de 3.822 M€, só parcialmente compensada por medidas do lado da receita equivalentes a 2.790 M€. Entre as “medidas” do lado da receita está incluída a expectativa de absorção de 3.035 M€, do PRR, e a receita adicional decorrente do aumento das despesas com pessoal no valor de 125 M€.

Em sentido contrário à receita do PRR e de impostos e contribuições relacionados com os salários da Administração Pública, contempla-se uma perda de receita no valor de 205 M€ associada ao “pacote IRS”.

Este pacote inclui o aumento do número de escalões de IRS de 7 para 9, o alargamento da majoração da dedução de dependentes a partir do 2.º filho, o alargamento do âmbito do IRS Jovem e a prorrogação do Programa Regressar.

Prevê-se ainda uma perda de 150 M€ de receita com a criação de um Incentivo Fiscal à Recuperação, permitindo em determinadas condições a dedução à coleta de

Comissão de Orçamento e Finanças

despesas de investimento em que as empresas vierem a incorrer no primeiro semestre de 2022.

Do lado da despesa, predomina destacadamente a despesa de investimento e outra despesa no âmbito do PRR, com 3.203 M€.

A atualização salarial da função pública deverá custar 225 M€ e as outras medidas de revalorização remuneratória e reforço de pessoal, 85 M€.

A atualização extraordinária de pensões, por seu turno, representará uma despesa de 76 M€, e a “Garantia para a Infância”, 70 M€.

A “Garantia para a Infância” engloba duas vertentes: i) um complemento ao abono de família garantindo às crianças e jovens (até aos 17 anos) em risco de pobreza extrema um montante anual de 1.200 €; ii) atualização dos valores do abono de família do 1.º e 2.º escalões da Segurança Social, que aumentarão até 600 €, faseadamente até 2023.

Por fim, prevê-se uma redução da despesa 237 M€ decorrente de poupanças no âmbito da revisão da despesa.

I.5. Investimentos Estruturantes

Prevê-se que o volume financeiro dos investimentos estruturantes deverá ascender a 1.974 M€, um acréscimo de 655 M€ face a 2021.

As maiores fatias cabem à ferrovia e metropolitano, com 474 M€ e 433 M€, respetivamente.

Cerca de metade dos investimentos estruturantes estão naqueles dois setores.

O resto é repartido pela Educação e Ensino Superior (389 M€), Saúde e Segurança Social (251 M€), Defesa e Segurança Interna (211 M€), Ambiente e Agricultura (127 M€) e Rodovia (59 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 2.1. - Investimentos Estruturantes - Administração Central

Informação disponibilizada ao abrigo da alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual]ª
(milhões de euros)

Descrição	2020	2021	2022	TOTAL projeto
Total	597	1 319	1 974	9 334
Ferrovias 2020	110	174	469	1 495
Corredor Internacional Sul ¹	52	80	163	554
Corredor Internacional Norte	24	42	152	436
Corredor Norte-Sul ¹	29	38	84	324
Corredores complementares	4	13	70	181
Expansão das Redes de Metropolitano	10	243	408	1 448
Metro de Lisboa	4	71	95	572
Metro do Porto	4	144	273	778
Metro do Mondego	1	28	39	98
Aquisição de frota	0,5	82	61	497
Metro de Lisboa		42	8	151
Metro do Porto	0,1	19	9	64
Material circulante Mondego	0,4	2	8	61
Comboios da CP		5	5	158
Barcos da Transtejo	0,04	14	31	63
Rodovia	26	35	59	301
Ponte 25 de Abril	1	4	5	12
Ponte do Mondego (Tirantes)		1	9	18
Ponte Rio Guadiana	6	4		13
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	8	5	1	146
EN326 - Feira (A32/IC2)/Escariz/Arouca	3	13	13	30
IC2/EN1 Asselceira/Freires		2	7	8
IP5 - Vilar Formoso/Fronteira	7	2		12
Ligação do Parq. de Formariz à A3	1	5	3	9
IC17 Cril - Túnel do Grilo		0,2	6	10
EN14 Maia - 2ª Fase			15	42
Saúde e Segurança Social	16	72	251	1 230
Novo Hospital Lisboa Oriental PPP ^{2,3}		10	73	470
Novo Hospital da Madeira ³		18	51	311
Novo Hospital Central do Alentejo ³	0,2	5	62	216
Novo Hospital de Proximidade do Seixal ³		2	28	55
Novo Hospital de Proximidade de Sintra ³			12	76
Hospital Pediátrico de São João	6	21		27
Projeto UCCI - Rainha D. Leonor	5	0,4		15
IPO de Coimbra	0,02	11	15	29
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia - Espinho	5	3		14
Centro Hospitalar de Setúbal		2	10	17
Educação e Ensino Superior	174	486	389	1 229
Investimentos inscritos PT2020	145	157	80	473
Universalização da Escola Digital ⁴	14	280	250	544
Residência Universitária da Universidade de Lisboa		2	6	11
Computação avançada		7	5	13
Remodelação do Pavilhão Portugal	1	8	3	11
Novas instalações do ISCAL		1	7	16
Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias - ISCTE		1	7	10
Instalações MIA Portugal		2	14	20
Conservatório Nacional de Lisboa	0,4	2	9	18
ES António Arroio	1	4	0,1	36
ES Cambes	3	10	5	19
ES João de Barros	0,3	7	3	21
ES Gago Coutinho - Alverca	5	4		19
ES Monte de Caparica	5	1		18
Defesa e Segurança Interna	229	150	211	2 591
Defesa (incluindo Lei de Programação Militar)	225	143	206	2 571
Embarcações GNR	4	7		11
Nóvos radares ANSR		1	4	9
Ambiente e Agricultura	32	78	127	544
Regadio	19	46	107	440
Plano de Ação Mondego Mais Seguro	2	3	13	36
Remoção de resíduos perigosos (São Pedro da Cova)	3	11		14
Alimentação artificial costa (Costa Nova/Vagueira)	6	7		12
Projeto de Aproveitamento Hidroagrícola (Óbidos/Amoreira)	2	3		27
Dragagens da zona superior da Lagoa de Óbidos		8	7	15

1) Inclui os valores de Sinalização e Telecomunicações transversais a corredores/linhas

2) Investimento na infraestrutura e equipamento (não reflete a execução financeira da PPP)

3) Inclui equipamento hospitalar

4) À execução de 2020 acrescem adjudicações no montante de 120,8 M€ por parte da Secretaria-Geral da Educação e Ciência. Estimativa de execução em 2022 passível de antecipação para 2021.

I.6. Dívida Pública

Quadro 3.5. Dívida pública
(percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2021	2022
	Estimativa	Previsão
Dívida pública consolidada	126,9	122,8
Variação	-8,3	-4,1
Efeito saldo primário	1,8	0,9
Efeito dinâmico	-4,9	-5,9
Efeito juros	2,6	2,3
Efeito PIB	-7,4	-8,1
Ajustamento défice-dívida	-5,2	0,8

Fonte: Ministério das Finanças.

Prevê-se que, em rácio do PIB, a dívida pública baixe 4,1 pp do PIB, inteiramente explicados pelo crescimento do PIB, já que o défice (saldo primário mais juros) agravam a dívida em 3,2 pp, a que se soma um acréscimo de 0,8 pp de ajustamentos défice-dívida. Os fatores agravantes (défice e ajustamentos) aumentam a dívida pública em 4 pp do PIB, mas o crescimento do PIB reduz a dívida em 8,1 pp, pelo que o efeito líquido é no sentido da redução da dívida.

Como já se referiu, o défice, que ascende a 7.134 M€, agravará a dívida nesse montante, ao qual se somará o ajustamento défice-dívida no valor de 0,8% do PIB.

I.7. Situação Financeira das Administrações Públicas em Contabilidade Pública

Quadro 4.1. Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública

(milhões de euros)

	2021	2022	ev.h (%)	% do PIB	
	Estimativa	Orçamento	2022/ 2021	2021 Estimativa	2022 Orçamento
Receitas Correntes	87 916	94 304	7,3	41,5	41,7
Impostos diretos	23 506	24 064	2,4	11,1	10,6
Impostos indiretos	26 949	28 477	5,7	12,7	12,6
Contribuições de segurança social	23 955	25 070	4,7	11,3	11,1
Outras receitas correntes	13 236	16 683	26,0	6,3	7,4
<i>Diferenças de consolidação</i>	270	9			
Receitas de Capital	3 029	4 615	52,3	1,4	2,0
Receita Total	90 946	98 919	8,8	43,0	43,7
Despesas Correntes	92 027	95 306	3,6	43,5	42,1
Despesas com pessoal	23 277	24 285	4,3	11,0	10,7
Aquisição de bens e serviços	14 172	16 090	13,5	6,7	7,1
Juros e outros encargos	7 295	6 901	-5,4	3,4	3,1
Transferências correntes	43 440	43 258	-0,4	20,5	19,1
Subsídios	2 371	2 064	-12,9	1,1	0,9
Outras despesas correntes	946	2 472	161,4	0,4	1,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	526	236			
Despesas de Capital	8 838	11 382	28,8	4,2	5,0
Investimentos	6 913	9 091	31,9	3,3	4,0
Transferências de capital	1 702	2 031	19,4	0,8	0,9
Outras despesas de capital	87	257	195,1	0,0	0,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	136	3			
Despesa Total	100 865	106 688	5,8	47,6	47,2
Saldo Global	-9 919	-7 769		-4,7	-3,4

Fonte: Ministério das Finanças

O saldo global (contabilidade pública) é maior, em 635 M€, do que saldo orçamental (contabilidade nacional). Em rácio do PIB, deverá passar de -4,7%, em 2021, para -3,4%, em 2022 (mais duas décimas do que o saldo orçamental). Em valor absoluto, conhecerá uma melhoria de 2.150 M€ (2.033 M€ em contabilidade nacional).

O saldo previsto de -7.769 M€ é composto do saldo de -9.861 M€ da Administração Central, -214 M€ da Administração Regional e Local, parcialmente compensados pelo excedente da Segurança Social, que ascende a 2.305 M€.

Comissão de Orçamento e Finanças

A Administração Central melhorará o saldo em 710 M€, bem como a Segurança Social, em 1.585 M€. Em contrapartida, a Administração Regional e Local têm um agravamento de 146 M€.

Na receita, os maiores crescimentos ocorrem nas outras receitas correntes (+26%) e na receita de capital (+52,3), crescimentos que o relatório refere estarem associados ao PRR.

Analogamente, do lado da despesa, destaca-se o crescimento das outras despesas correntes, com um aumento de 161,4%, equivalente a um acréscimo de 1.526 M€. Refere o relatório que aumento verificado nas outras despesas correntes “decorre do registo da dotação provisional e outras dotações centralizadas, bem como de transferências no âmbito do PRR”. A dotação provisional ascende a 550 M€.

I.8. Impostos

Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado
(milhões de euros)

	2019 Execução	2020 Execução	2021 OE	2021 Estimativa	2022 Previsão
Impostos diretos	19 870,8	19 153,9	19 050,2	19 731,0	20 119,4
IRS	13 171,2	13 562,1	13 420,4	14 390,0	14 711,6
IRC	6 317,1	5 053,4	5 134,4	4 841,4	4 917,0
Outros diretos	382,5	538,4	495,4	499,6	490,8
Impostos indiretos	26 151,7	24 075,8	24 800,2	25 145,6	26 457,7
ISP	3 516,6	3 345,8	3 402,5	3 405,5	3 503,0
IVA	17 862,5	16 367,3	16 999,5	17 206,0	18 283,9
ISV	727,5	438,3	457,7	451,9	481,0
IT	1 427,4	1 422,1	1 400,0	1 340,5	1 374,0
IABA	279,4	233,0	241,6	244,8	254,3
IS	1 684,8	1 616,4	1 633,4	1 816,1	1 870,6
IUC	402,4	396,1	396,6	396,8	409,9
Outros indiretos	251,1	256,8	268,9	284,0	281,0
Receita fiscal do Estado	46 022,5	43 229,7	43 850,4	44 876,6	46 577,1

Fonte: Ministério das Finanças

Comissão de Orçamento e Finanças

A receita fiscal do Estado vai aumentar 1.700,5 M€, com um acréscimo de 2,0% nos impostos diretos (+388,4 M€) e de 5,2% (+1.321,1 M€) nos impostos indiretos.

Todos os impostos especificados no relatório aumentam, sendo especialmente expressiva a subida do IVA, que aumenta 6,3% (+1.077,9 M€). O segundo imposto com maior aumento absoluto é o IRS, que sobe 2,2% (+321,6 M€), seguido do ISP, que cresce 2,9% (+97,6 M€).

O crescimento da receita de IRS, de 2,2%, é inferior ao da massa salarial (+3,3%). Neste valor estão já refletidos os impactos da alteração de escalões e outras medidas em sede deste imposto atrás descritas.

Relativamente aos impostos especiais de consumo, informa o relatório que ocorrerá apenas uma “atualização das taxas de imposto à taxa de inflação (1%)”.

I.9. Despesa Fiscal

Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto
(milhões de euros)

Imposto	Despesa fiscal				VM (%)		
	em valor absoluto (milhões de euros)						
	2019	2020	2021 ^(*)	2022 ^(*)	2020/2019	2021 ^(*) /2020	2022 ^(*) /2021
Impostos sobre o rendimento	2 491,9	2 512,4	2 612,2	2 700,9	0,8	4,0	3,4
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	1 447,4	1 468,6	1 536,1	1 607,5	1,5	4,6	4,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	1 044,5	1 044,0	1 076,0	1 093,4	-0,1	3,1	1,5
Impostos sobre a produção e importações	10 793,8	9 999,4	8 879,9	9 259,1	-7,4	-11,1	4,3
Imposto sobre Veículos (ISV)	340,6	281,1	272,0	280,2	-17,5	-3,2	3,0
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	8 992,4	8 263,6	7 343,0	7 708,3	-8,1	-11,1	5,0
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	403,3	413,5	263,8	263,8	2,5	-36,2	0,0
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcolólicas (IABA)	47,8	92,5	54,1	54,1	116,0	-41,5	0,0
Imposto sobre o Tabaco (IT)	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Imposto do Selo (IS)	1 000,7	927,9	934,4	942,8	-7,3	0,7	0,9
Imposto Único de Circulação (IUC)	14,0	15,3	12,7	10,1	9,2	-16,9	-20,5
Despesa fiscal	13 285,7	12 506,4	11 492,1	11 960,2	-5,9	-8,3	4,1

Nota: (*) estimativa, (P) previsão.

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

A despesa fiscal volta a crescer em 2022, depois de 2 anos de descidas. Prevê-se um aumento de 4,1%, para 11.960,2 M€.

Em valores absolutos, o acréscimo monta a 468,1 M€, sendo 78% desde acréscimo oriundo do IVA.

Comissão de Orçamento e Finanças

Dos 468,1 M€ de aumento da despesa fiscal, 423,9 M€ dizem respeito a taxas preferenciais, uma parcela superior a 90% do aumento total.

Cruzando imposto e tipo de benefício, da totalidade da despesa fiscal orçamentada para 2022, 63,4% são taxas preferenciais em IVA, e estas taxas específicas são responsáveis por 76,4% do aumento da despesa fiscal em 2022.

Informa o relatório que o Governo deverá criar uma Unidade Técnica permanente de Avaliação de Benefícios Fiscais, com apoio técnico do FMI e da Comissão Europeia.

I.10. Administração Local e Regional

Como atrás se referiu, a Administração Local e Regional sofrerá em 2022 um agravamento do seu défice em 146 M€, resultado de um agravamento de 170 M€ na Administração Local, que mesmo assim se mantém em excedente (89 M€), e de uma melhoria na Administração Regional de 24 M€, que se mantém em défice (-300,8 M€).

As transferências para as autarquias provenientes do Orçamento do Estado aumentam 791,4 M€, essencialmente por via do Fundo de Financiamento das Descentralização (832,5 M€). De resto, as transferências ao abrigo das Lei das Finanças Locais diminuem em 63,5 M€, não sendo esta descida compensada pela melhoria das transferências da União Europeia, que aumentam 52,5 M€.

As transferências para as regiões autónomas descem tanto nos Açores como na Madeira. A quebra das transferências é de 58,7 M€, no caso dos Açores, e de 19,9 M€ na Madeira.

Quadro 4.1.2.4. Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional
(milhões de euros)

	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2021 Estimativa	2022 Orçamento
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	522,2	534,1	498,4	2,3	-6,7
RAA	293,9	301,8	281,2	2,7	-6,8
RAM	228,3	232,3	217,2	1,7	-6,5
Outras	1,3	55,2	12,4	4 092,1	-77,6
RAA	1,3	38,0	0,0	2 787,5	-99,9
RAM	0,0	17,2	12,3	0,0	-28,2
Total	523,5	589,3	510,8	12,6	-13,3
RAA	295,2	339,9	281,2	15,1	-17,3
RAM	228,3	249,4	229,5	9,3	-8,0

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira

I.11. Segurança Social

Como já se referiu, o saldo do Orçamento da Segurança Social regista uma expressiva melhoria de 1.586,3 (valor ligeiramente diferente do que se extrai da pág. 75 do relatório).

Esta melhoria tem essencialmente a ver com o fim das medidas COVID, que de um valor de 1.847,7 M€, em 2021, deverão ser reduzidas para 200 M€, originando um impacto positivo no saldo de 1.647,7 M€.

A despesa com o subsídio de desemprego também deverá descer expressivamente (-108,8 M€), acompanhando a redução do número de desempregados. Faz-se notar que a verba inscrita na despesa para a “Garantia Infância” é de 35 M€, metade do valor constante no quadro das principais medidas de política orçamental, reproduzido na secção 1.4. deste relatório.

Do lado da receita, há um acréscimo de 1.204,8 M€ em contribuições e quotizações, fruto da evolução positiva do mercado de trabalho, e também um acréscimo importante das transferências oriundas do Fundo Social Europeu, num valor adicional, face a 2021, de 230 M€.



Comissão de Orçamento e Finanças

De sinal contrário, regista-se a redução das transferências do Orçamento do Estado destinadas a financiar as medidas COVID (-376,0 M€), mas também uma diminuição da transferência determinada pela Lei de Bases da Segurança Social (-115,2 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.11. Principais receitas e despesas da Segurança Social
(milhões de euros)

	2021 Previsão Execução Orçamental	2021 O55	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	32 388,3	33 310,7	922,4
Contribuições e quotasções	19 670,1	20 874,9	1 204,8
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	190,9	219,1	28,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	915,2	970,1	54,9
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	140,0	148,1	8,1
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	377,0	297,3	-79,7
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,0	34,0	1,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	576,0	200,0	-376,0
Transferências do OE para cumprimento da L855	7 105,2	6 990,1	-115,2
Transferências do OE - CPN	83,9	140,1	56,2
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	421,8	411,3	-10,5
Transferências do OE - PDAPMC	2,0	2,0	,0
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	17,7	15,3	-2,2
Transferências Administração Central - outras entidades	347,1	358,3	11,2
Transferências do IEFP/FSE	,0	,0	,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 577,2	1 807,2	230,0
Outras receitas e transferências correntes	931,1	842,8	-88,3
2. Receitas de capital	,6	7,2	6,6
Transferências do Orçamento de Estado	,0	1,9	1,9
Outras receitas capital	,6	5,3	4,7
3. Total da receita (1+2)	32 389,0	33 317,9	929,0
4. Despesas correntes	31 616,4	30 917,9	-698,5
Pensões-	18 497,6	19 078,3	580,7
Sobrevivência	2 605,0	2 649,4	44,5
Invalidez	1 181,9	1 179,4	-2,5
Velhice	13 917,5	14 381,8	464,3
Beneficiários dos Antigos Combatentes	44,5	45,0	,5
Parcela de atualização extraordinária de pensões	748,8	822,6	73,9
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	423,1	412,8	-10,3
Complementos de pensão - Camis	6,5	6,7	,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,2	,0
Subsídio de desemprego e apoio ao emprego	1 651,7	1 542,9	-108,8
Subsídio por doença	770,9	799,5	28,6
Abono Família	799,2	838,3	42,1
Garantia Infância		35,5	35,5
Prestações de parentalidade	644,4	673,0	28,6
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 847,7	200,0	-1 647,7
Rendimento Social de Inserção	364,3	377,2	12,9
Subsídio de Apoio ao Cidadão Informal	5,0	30,0	25,0
Prestação social para a inclusão e complemento	524,8	450,6	-74,1
Outras prestações	398,7	404,4	6,2
Complemento Solidário para Idosos	204,6	205,2	,6
Ação social	2 176,7	2 241,9	65,3
Administração	374,4	405,2	30,7
Outras despesas correntes	1 407,3	1 429,2	21,9
das quais:			,0
Transferências e subsídios correntes			,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 522,9	1 787,1	264,2
das quais:			,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 426,2	1 629,4	203,2
5. Despesas de capital	53,7	94,9	41,2
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-MIDDAC OE)	,9	2,9	2,0
Outras	52,8	92,0	39,2
6. Total da despesa (4+5)	31 670,1	31 012,8	-657,3
7. Ativos financeiros líquidos de assembleias	359,2	451,7	92,6
8. Passivos financeiros líquidos de assembleias	-21,5	-39,9	-18,0
9. Saldo global (3-6)	718,9	2 305,1	1 586,3

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

I.12. Setor Empresarial do Estado

Destaca-se neste contexto a injeção de capital na TAP, em 2022, no montante de 990 M€ e o aumento de 108 M€ dos dividendos a pagar ao Estado pelas empresas públicas não reclassificadas. O Banco de Portugal reduzirá o dividendo para 295 M€, depois de ter pago 336,4 M€ em 2021, mas a Caixa Geral de Depósitos aumenta o dividendo, de 66 M€ para 200 M€.

I.13. Fluxos Financeiros com a União Europeia

O saldo favorável a Portugal dos fluxos entre Portugal e União Europeia deverá ascender em 2022 a 6.532,9 M€, um expressivo acréscimo de 1.897,4 M€.

Esta evolução do saldo é quase integralmente explicada pelas transferências da UE para Portugal, visto que as transferências de Portugal para a EU se mantêm praticamente constantes.

As transferências europeias para Portugal atingirão 9.117,3 M€, mais 1.901,7 M€ do que este ano.

Este acréscimo deve-se na sua larga maioria ao PT2020, que deverá originar transferências de 5.911,2 M€, mais 1.709,4 M€. O acréscimo de transferências do PT2030 será de apenas 367,8 M€, e as transferências ao abrigo do Next Generation EU cairão 175,5 M€.

I.14. Parcerias Público-Privadas

Os encargos com as parceiras público-privadas deverão ascender em 2022 a 1.360 M€, menos 250 M€ do que no ano em curso.

Esta redução deve-se em primeiro lugar à diminuição de encargos das PPP da saúde, que passam de 247 M€ em 2021 a 66 M€ em 2022, uma diminuição de 181 M€, correspondente a uma quebra para pouco mais de um quarto.

De menor monta há a registar a diminuição de encargos líquidos no setor da rodovia, passando de 1.315 M€ para 1.241 M€, uma redução de 74 M€.

Comissão de Orçamento e Finanças

Tanto num caso como noutro, saúde e rodovia, o relatório refere apenas que a estimativa de encargos “tem por base o quadro remuneratório aplicável”.

I.15. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado

Quadro 4.24. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2020-2022

(milhões de euros)

	2020	2021(P)	2022(P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	16.790	13.478	10.200
Défice Orçamental	12.204	10.002	8.951
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	4.585	3.477	1.249
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	36.841	40.397	44.527
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	3.987	4.983	4.747
Dívida de curto prazo em euros	22.327	18.914	26.205
Dívida de médio e longo prazo em euros	10.530	15.171	13.317
Dívida em moedas não euro	0	1.086	262
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-3	243	-2
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	53.631	53.875	54.727
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	55.117	53.917	54.778
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	108	1.501	42
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	55.009	52.416	54.736
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	1.501	42	51
p.m. Discrepância estatística	15	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	56.562	52.416	54.736
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	1.553	0	0
Relativas ao Orçamento do ano	55.009	52.416	54.736

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças

As necessidades líquidas de financiamento do Estado descem 3.278 M€, para 10.200 M€, a redução do défice do Estado em 1.051 M€ e aquisição líquida de ativos financeiros em 2.228 M€.

Em contrapartida, as amortizações de dívida fundada aumentam 4.130 M€, em resultado do que as necessidades brutas de financiamento sobem ligeiramente para 54.778 M€, mais 852 M€ do que em 2021.

Comissão de Orçamento e Finanças

Deste montante total de necessidades de financiamento, prevê-se que as emissões de obrigações de taxa fixa (OT) permitam a mobilização de 19.461 M€ (aproximadamente 35% do total), sendo a maior fonte de financiamento.

A emissão líquida (emissão total menos amortizações) de OT será particularmente elevada, ascendendo a 10.629 M€ (5.664 M€ em 2021).

I.16. Programas Operacionais

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental
(milhões de euros)

Programas	2022 Orçamentos
Órgãos de Soberania	4 971,7
Governação	1 837,1
Economia	3 469,8
Representação Externa	524,4
Finanças	22 173,0
Gestão da Dívida Pública	111 816,6
Defesa	2 451,5
Segurança Interna	2 311,6
Justiça	1 610,5
Cultura	644,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 123,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 805,7
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 012,0
Saúde	13 578,1
Ambiente e Ação Climática	3 924,6
Infraestruturas e Habitação	5 911,1
Agricultura	1 342,8
Mar	174,8
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	209 642,9
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	55 000,9
Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	154 642,0

Por memória:

Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)	156 337,0
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	76 933,4
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	2,5
Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	79 406,2

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas do Ministério das Finanças, bem como diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças

Os Programas Operacionais que terão maiores aumentos de despesa total consolidada serão a Economia, com um aumento de 118,4%, num montante de 1.880,7 M€, seguido pelo Programa Infraestruturas e Habitação, com um aumento de 33,8%, num montante de 1.509,1 M€. Mais atrás vem a Saúde, com um acréscimo de 7,8%, implicando um montante adicional de 979,4 M€.

I.17. Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 02/2021 – Previsões Económicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Do parecer do Conselho de Finanças Públicas sobre o quadro macroeconómico subjacente à POE 2022, destaca-se:

1. Ele “é globalmente coerente com as previsões e projeções mais recentes conhecidas para a economia portuguesa”.
2. Mas a sua concretização “tem implícitos 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”.
3. “Uma execução do PRR a um nível inferior ao esperado poderá afetar de forma decisiva o investimento e penalizar o crescimento da economia no horizonte de previsão”.
4. São ainda destacados riscos relacionados com a inflação, relacionados com a evolução dos preços das matérias-primas, incluindo as energéticas.
5. Tudo considerado, o CFP endossa as previsões macroeconómicas contidas na POE 2022.

I.18 Relatório UTAO n.º 19/2021 – Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Destacamos os seguintes aspetos da análise preliminar da UTAO à POE 2022:

1. A UTAO sublinha que “[h]ouve um progresso na colaboração recebida por parte do Ministério das Finanças (MF) face à situação lamentável do ano passado, mas os deveres de transparência na prestação de contas e colaboração interinstitucional não estão ainda suficientemente adquiridos no MF”. Em particular, “[p]ermaneceu por entregar, e sem justificação conhecida, a maioria dos dados solicitados”, tendo apenas um terço dos pedidos de informação sido atendidos.

2. A UTAO reviu o Quadro das Principais Medidas de Política Orçamental em 2022 (secção I.4. deste relatório), excluindo a redução temporária da taxa de IVA para equipamento COVID-19 (10 M€) e “consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes COVID-19” (400 M€).
3. O impacto das novas medidas no saldo orçamental passa assim de 1.032 M€ para 622 M€, menos 410 M€. Ambas as medidas excluídas, refere a UTAO, estão já identificadas na execução orçamental de 2021.
4. O contributo negativo para a consolidação orçamental das novas medidas de política orçamental, estimado pela UTAO em 622 M€, “é o maior dos últimos seis”. Até 2019, o impacto foi no sentido da consolidação orçamental, só passando a agravar o saldo em 2020 (121 M€) e 2021 (499 M€).
5. Feita esta revisão, a UTAO decompõe assim a variação do saldo orçamental de 2021 (-4,3% do PIB) para 2022 (-3,2% do PIB), quando medido em rácio do PIB:
 - Melhoria de 0,2 pp do PIB decorrentes do efeito numérico PIB. O saldo orçamental de 2021 em percentagem do PIB de 2022 é 4,1% e não 4,3%.
 - Impacto de medidas de política permanentes anteriores ao OE 2022, que não as associadas à COVID-19: um agravamento do saldo de partida em 0,9 pp do PIB.
 - Impacto do desligamento das medidas COVID-19: uma melhoria de 1,3 pp do PIB.
 - O impacto líquido das medidas antigas é, pois, favorável à consolidação orçamental em 0,4 pp.
 - Impacto das novas medidas de política: como já se referiu, 622 M€, um agravamento de 0,3 pp do PIB. Este efeito no sentido do agravamento é decomposto em efeito do PRR, pela diferença entre a despesa a ele associada e o financiamento específico que recebe, num montante de

Comissão de Orçamento e Finanças

168 M€ (0,1 pp do PIB), e o efeito das outras medidas de política novas, de 454 M€ (0,2 pp do PIB).

- Efeito agravante das medidas one-off: 0,5 pp do PIB.
 - O saldo líquido dos efeitos atrás considerados é de um agravamento do saldo orçamental equivalente a 0,2 pp do PB. O saldo orçamental de partida vê-se assim agravado para 4,4% do PIB. A diferença deste valor para o saldo orçamental visado em 2022, igual a 1,2 pp do PIB, é o efeito da dinâmica económica nas variáveis orçamentais: mais receita de impostos e contribuições, menos despesa dos estabilizadores automáticos, como a prestação de desemprego.
6. Da análise da UTAO ressalta que a melhoria do saldo orçamental é explicada essencialmente por dois efeitos: o desligamento das medidas COVID-19 e a expansão da economia.
 7. Na análise das medidas, ao considerar o Pacote IRS, a UTAO sublinha que “não é detalhado o impacto de cada uma das quatro medidas que compõem este agregado, designadamente: i) majoração faseada da dedução à coleta por dependente; ii) alargamento da isenção parcial (de três para cinco anos) de rendimentos do trabalho de jovens qualificados; iii) alargamento da vigência do Programa Regressar que concede uma isenção de 50% em sede de IRS durante cinco anos a contribuintes que se tornem residentes em 2021, 2022 e 2023; iv) revisão dos escalões”.
 8. Releva ainda que “[a] medida ‘englobamento dos rendimentos de mais-valias mobiliárias especulativas’ não se encontra descrita nem quantificada no quadro de novas medidas de política orçamental em 2022 apresentado pelo MF”.
 9. Analisando a orientação da política orçamental pela variação do saldo estrutural primário, a UTAO diz que “[a]s projeções da POE/2022 apontam para que, após a adoção de uma política orçamental expansionista pró-cíclica em 2021, se

suceda, em 2022, uma política orçamental com efeito praticamente neutro sobre a atividade económica”.

10. Por fim, na inventariação dos riscos, a UTAO destaca: “crescimento económico menos forte do que o projetado no cenário macroeconómico, inversão na orientação da política monetária da Área do Euro e regresso das regras de disciplina orçamental em 2023”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

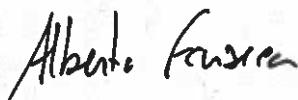
O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.^a - “*Aprova o Orçamento do Estado para 2022*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para debate.

Palácio de S. Bento, 26 de outubro de 2021.

O Deputado Relator



(Alberto Fonseca)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças e o Relatório da UTAO n.º 19/2021 – Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022.